



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA (PPGSP)**

ZENALDA MARTINS VANIM DE MORAES

ORGANIZAÇÕES CIVIS E MOBILIZAÇÃO DO DIREITO

FLORIANÓPOLIS, 2015

ZENALDA MARTINS VANIM DE MORAES

**ORGANIZAÇÕES CIVIS E MOBILIZAÇÃO DO DIREITO:
A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO REPERTÓRIO DE AÇÃO
POLÍTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Sell

FLORIANÓPOLIS, 2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

De Moraes, Zenalda Martins Vanim

Organizações Cíveis e Mobilização do Direito: A Ação Cível Pública como Repertório de Ação Política / Zenalda Martins Vanim de Moraes, orientador, Carlos Eduardo Sell – Florianópolis, SC, 2015.

236 p.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Organizações da sociedade civil. 3. Mobilização do direito. 4. Oportunidade política. 5. Ação civil pública. I. Sell, Carlos Eduardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Título.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cap: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsoc@cfh.ufsc.br

**"ORGANIZAÇÕES CIVIS E MOBILIZAÇÃO DO
DIREITO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO
REPERTÓRIO DE AÇÃO POLÍTICA".**

Zenilda Martins Vasim de Moraes

Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final pelo
Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora,
composta pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Carlos Eduardo Soti
Membro

Prof. Dr. Ligia Helena Hebe Luchmann
Membro

Prof. Dr. Jürgen Herja
Membro

Prof. Dr. Cláudia Romane Rosier
Membro

Prof. Dr. Carlos Alfredo Godoy Netto
Membro

Prof. Dr. Yas de Souza Carrasco
Coordenador

FLORIANÓPOLIS (SANTA CATARINA), MARÇO DE 2015.

Este trabalho dedico:

Aos meus pais, Samuel e Emília, por
sempre acreditarem nos seus filhos,
não medindo esforços para permitirem
que nossos sonhos se realizassem;

Ao meu marido João Carlos, pelo
amor, pela paciência e pelo
companheirismo demonstrados
durante todos esses 18 anos,
especialmente nos momentos mais
difíceis, nunca permitindo que eu
desistisse;

Aos meus filhos, Rafael e Gabriela,
razões da minha vontade de seguir
buscando sempre o melhor para poder
ser exemplo. Obrigada por entenderem
minha ausência em alguns momentos
de suas vidas.

Meus agradecimentos:

Ao Professor Doutor Carlos Eduardo Sell, meu orientador, que me honrou com sua sabedoria, acolheu-me e conduziu-me com compreensão à conclusão deste trabalho;

À amiga Rissiane Goulart, pelos conselhos e incentivo. Sem a sua colaboração, a trajetória teria sido muito mais difícil. Ela foi presença constante no desenvolvimento deste estudo, tornando tudo mais apazível;

A todos os entrevistados, por permitirem-me conhecer suas trajetórias e sentimentos.

RESUMO

Nesta tese parte-se da hipótese de que, em decorrência do processo de redemocratização, novas estruturas de oportunidade política e novos canais institucionais para mobilização estão disponíveis para as organizações da sociedade civil, como a abertura do poder Judiciário para defesa dos direitos difusos e coletivos, por meio de instrumentos como a ação civil pública (ACP). Facultada a utilização desse instrumento como recurso estratégico e simbólico de luta política, caberia às organizações da sociedade civil transformar a oportunidade em realidade, de modo que esse recurso potencial possa tornar-se real. Assim, propusemo-nos a identificar os principais fatores condicionantes para a utilização da ACP pelas organizações, a fim de compreender como e por que as associações integram a ACP em seu repertório de ações, recorrendo à estratégia da mobilização legal para solução de suas demandas. A base empírica para o presente estudo é o contexto do estado de Santa Catarina, as ACPs ajuizadas no período 2004-2008 e as organizações da sociedade civil autoras das referidas ações. A tese orienta-se por questões que tratam do contexto que veio a influenciar a trajetória política do associativismo civil de Santa Catarina: quais as razões que levaram as organizações da sociedade civil a escolher a ACP em seu repertório de ações, recorrendo à estratégia da mobilização legal? O recurso à ACP faz parte de um contexto de lutas políticas? Como a ACP e o espaço judicial são percebidos no imaginário das organizações? Tais questões versam, portanto, sobre o vínculo sociológico existente entre as estruturas sociais dadas e as práticas dos agentes sociais. O debate aqui construído e os resultados obtidos reforçam a literatura que aborda os efeitos das mudanças nas estruturas de oportunidades políticas; que analisa a mobilização do Direito pela sociedade civil e que estuda as práticas associativas no contexto do estado de Santa Catarina. Evidenciou-se que em Santa Catarina, diante de um número significativo de ACPs ajuizadas por entes da sociedade civil, o instrumento da ACP revela-se uma oportunidade política de fato. O sucesso no ajuizamento atua como efeito demonstrativo para muitas organizações e, além disso, aparece como ficha simbólica de negociação. Evidenciou-se também que novas organizações surgem a partir da oportunidade política citada, assim como que as ACPs fazem parte de um repertório de confronto político. A ACP possui uma relação com a lógica mobilizatória das organizações da sociedade civil, tratando-se, portanto, de uma forma por meio da qual os atores sociais

organizam sua experiência, sendo mais um elemento da mobilização e de ação política.

Palavras chave: organizações da sociedade civil. Mobilização do Direito. Oportunidade política. Ação civil pública. Estado de Santa Catarina.

ABSTRACT

This thesis is based on the hypothesis that as a result of the process of redemocratization, new structures of political opportunity and new institutional channels for mobilization were made available to organizations of civil society, with the opening of the Judiciary for the defense of diffuse and collective rights, through instruments such as Public Civil Action. With the availability of this instrument as a strategic and symbolic resource of political struggle, it is the responsibility of the organizations of civil society to transform the opportunity into a reality, so that this potential resource becomes real. Thus, we propose to identify the three factors that determine the use of ACP by organizations, in order to understand how and why associations integrate ACP into their repertoire of actions, using the strategy of legal mobilization. The empirical basis for this study is the context of the state of Santa Catarina, the ACP judged in the period 2004-2008, and the organizations of civil societies that filed the lawsuits in question. The thesis is guided by questions relating to the context that influences the political trajectory of civil associativism of Santa Catarina, such as the factors that lead organizations of civil society to choose ACP in their repertoire of actions, whether the resource of ACP is part of a context of political struggles, and how ACP and the judicial space are perceived in the imagination of organizations. They therefore address the sociological link that exists between the given social structures and the practices of the social agents. The debate constructed here, and the results obtained, reinforce the literature that addresses the effects of changes in the structures of political opportunities; that analyzes the mobilization of the law by civil society and; that studies the associative practices in the context of the state of Santa Catarina. It demonstrated that in Santa Catarina, faced with a significant number of ACPs judged by entities of civil society, the instrument of ACP reveals a political opportunity of fact. The success of the judgment acts as a demonstrative effect for many organizations. Furthermore, it appears as a symbolic record of negotiation. It was also demonstrated that new organizations emerge based on the above mentioned political opportunity, and also that ACPs are part of a repertoire of political confrontation, and have a relationship with the mobilizing logic of organizations of civil society. They therefore deal with the way through which social actors organize their experience, providing another element of mobilization and political action.

Keywords: organizations of civil society. Mobilization of the Law. Political opportunity. Public civil action. State of Santa Catarina.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organizações autoras das ACPs	30
Quadro 2 – Organizações selecionadas para entrevistas	34
Quadro 3 – Objetivos das ACPs	122
Quadro 4 – Capacidade de articulação	130
Quadro 5 – ACPs ajuizadas pelas organizações	146
Quadro 6 – ACPs ajuizadas por outros autores	147
Quadro 7 – Estruturas de mobilização	151
Quadro 8 – Benefícios alcançados com as liminares	158
Quadro 9 – Benefícios definitivos alcançados	161
Quadro 10 – Problemas enfrentados	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Cargos	108
Gráfico 2 – Gênero	109
Gráfico 3 – Idade	111
Gráfico 4 – Escolaridade	112
Gráfico 5 – Profissão	113
Gráfico 6 – Tipo de sede	116
Gráfico 7 – Forma de captação de recursos	117
Gráfico 8 – Meios constitutivos	120
Gráfico 9 – Tempo de duração dos processos na 1ª instância	142
Gráfico 10 – Ações civis públicas ajuizadas, por ano (2004-2008) ...	147
Gráfico 11 – Ações civis públicas ajuizadas (em %; 2004-2008)	148
Gráfico 12 – Comarcas das associações da sociedade civil (2004-2008)	149
Gráfico 13 – Comarcas das associações da sociedade civil (em %; 2004- 2008)	149
Gráfico 14 – Liminares	157
Gráficos 15 – Decisões das ACPs na 1ª instância	160
Gráfico 16 – Decisões semelhantes	164
Gráfico 17 – Tipo de réus	182
Gráfico 18 – Recursos ao poder político	184
Gráfico 19 – Utilização de outras formas de ação	188
Gráfico 20 – Representação ao Ministério Público	193

LISTA DE SIGLAS

Aapfusesc – Associação dos Aposentados e Pensionistas da FUSESC
Acaprema – Associação de Preservação da Natureza
ACC – Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes
ACP – Ação Civil Pública
Addici – Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão
Adecon – Associação do Consumidor e Cidadania da Região AMREC
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aflodef – Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos
Amocapé – Associação de Moradores do Cacupé
Amola – Associação de Moradores da Lagoa da Conceição
Amonc – Associação de Moradores do Campeche
Amorela – Associação de Moradores do Retiro da Lagoa
Anadec – Associação em Defesa do Consumidor e Cidadania
Andec – Associação Nacional do Consumidor de Crédito
Apar – Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina
APE-FCEE – Associação de Pais e Educandos da Educação Especial
Apremag – Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos
Apromac – Associação de Proteção do Meio ambiente de Cianorte
Aprovat – Associação de Proteção e Defesa dos Consumidores do Brasil
Asfcee – Associação dos Servidores da Fundação de Educação Especial
Assovesc – Associação dos Revendedores de Veículos Automotores
Casan – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
Celesc – Centrais Elétricas de Santa Catarina
CF – Constituição Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
Comcap – Companhia Melhoramentos da Capital
Conjardim – Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária
Conjop – Conselho Comunitário do Bairro João Paulo
Conseban – Conselho Comunitário de Banco Redondo
Coren-SC – Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina
Cress – Conselho Regional de Serviço Social de Santa Catarina
EIA-RIMA – Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
EOP – Estrutura de Oportunidade Política
Faema – Fundação de Meio Ambiente (Blumenau)
Fatma – Fundação do Meio Ambiente
Floram – Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
FUSC – Federação dos Transportes Coletivos de Santa Catarina

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis
LACP – Lei da ACP
Maremavi – Mais Regional Mais Vida
MP – Ministério Público
Mspdc – Movimento Social de Proteção e Defesa ao Crédito
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização não governamental
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUSP – Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos de
Florianópolis
TAC – Termo de ajustamento de conduta
TJ – Tribunal de Justiça
TMR – Teoria da mobilização de recursos
TNMS – Teoria dos novos movimentos sociais
TPP – Teoria do processo político
Ufeco – União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO FORMA DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E O ASSOCIATIVISMO CIVIL 39	
1.1. Perspectivas da mobilização do Direito	40
1.1.1. A judicialização da política.....	40
1.1.2. O acesso à Justiça.....	45
1.2. A ACP como objeto de estudo	55
1.2.1. A ACP na Ciência Jurídica	55
1.2.2. A ACP na Ciência Política: revisão do debate e novas perspectivas.....	60
2. CONDICIONANTES DA MOBILIZAÇÃO	81
2.1. A grande síntese: a teoria do processo político	81
2.1.1. Estruturas de oportunidade política.....	84
2.1.2. Estruturas de mobilização e quadros interpretativos (frames)	95
2.1.3 Repertório de ação	103
3. MOBILIZANDO RECURSOS	107
3.1. Recursos humanos.....	107
3.1.1. Cargo.....	107
3.1.2. Gênero.....	109
3.1.3. Faixa etária.....	110
3.1.4. Escolaridade.....	111
3.1.5. Profissão.....	113
3.2. Recursos organizacionais	114
3.2.1. Perfil das organizações.....	114
3.2.2. Tipificação sociológica das organizações	118
3.3. Considerações preliminares	131
4. UMA QUESTÃO DE OPORTUNIDADE E ESTRATÉGIA.... 135	
4.1. Alterações nas estruturas de oportunidade política	135
4.1.1. A oportunidade como potência: previsão normativa de direitos e revisão do processo civil	136
4.1.2. A oportunidade como realidade sociológica: ACPs e estruturas de mobilização.....	146
4.1.3 A constituição de grupos sociais a partir da publicação da Lei da ACP.....	152

4.2. As respostas do poder Judiciário: a ACP traz benefícios sociais, sendo capaz de formar coalizões em torno da oportunidade?.....	156
4.2.1. Liminares	157
4.2.2. Decisões definitivas	160
4.2.3. A ACP como efeito demonstração.....	163
4.3. A ACP como recurso estratégico	165
4.3.1. A ACP como fator de negociação.....	166
4.3.2. A ACP e a institucionalização dos conflitos.....	168
5. A DIMENSÃO SIMBÓLICO EXPRESSIVA DA ACP	171
5.1. Diagnose: frame como demarcação do descontentamento e atribuição de responsabilidades	172
5.1.1. Diagnose dos problemas sociais e suas causas	172
5.1.2. Diagnose dos antagonistas	181
5.1.3. <i>Frame</i> mobilizador: a elaboração de mensagens para sociedade civil para chamar atenção para os problemas enfrentados e estimular o engajamento nas atividades do movimento.....	187
5.2. Prognose: os quadros estratégicos apontados para solução dos problemas identificados	191
5.2.1. Recurso ao poder Judiciário.....	192
CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	215
ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ORGANIZAÇÕES	233
ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MINISTÉRIO PÚBLICO	235

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou a proteção efetiva dos interesses da coletividade. Para assegurar essa referida proteção, a Constituição ampliou seus mecanismos, apresentando uma nova estrutura de oportunidade política e novos canais institucionais para mobilização em torno de questões coletivas e sociais, como, por exemplo, a abertura do poder Judiciário às organizações da sociedade civil, a fim de viabilizar a defesa de interesses diretamente pela comunidade atingida. Instrumentos processuais – como a ação civil pública (ACP), que pode ser definida juridicamente, nas palavras de Brandão (1998, p. 106), como “um direito que tem a sociedade de, por meio de alguns legitimados definidos pela lei, buscar em juízo a prestação jurisdicional para a tutela de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos”¹ – foram colocados à disposição da coletividade. A ACP tem, na visão do mesmo autor, características de instrumento de defesa da cidadania e, portanto, de instrumento da política. Assim, as organizações da sociedade civil passaram a contar em seu repertório de ações com a ACP para o controle social das ações e omissões do poder público e para a defesa de bens de interesse coletivo e social, a exemplo do meio ambiente, dos direitos do consumidor, dos bens de valor histórico, turístico e paisagístico, além de qualquer outro direito difuso, da ordem econômica e da ordem urbanística.

A ACP torna-se, portanto, um relevante objeto de estudo para a sociologia política. Esta tese busca compreender sociologicamente o papel da ACP como instrumento de ação dos atores da sociedade civil, ou seja, nossa pesquisa insere-se no estudo do processo de mobilização do Direito pela sociedade civil. Na visão de McCann (2010), a mobilização do Direito refere-se às ações de indivíduos, grupos ou organizações em busca da realização de seus interesses e valores, de modo que essa mobilização desloca o foco dos tribunais para os usuários

¹ Considerando o conceito normatizado, previsto no parágrafo único, inciso I, do art. 81 da Lei nº 7.347/85, que dispõe sobre a ACP, são direitos difusos “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (BRASIL, 1985). De acordo com o previsto no parágrafo único, inciso II, do art. 81 da mesma lei, são direitos coletivos “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular o grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. São direitos individuais homogêneos, os decorrentes de origem comum” (BRASIL, 1985).

e considera o Direito como um recurso de interação política e social. Analisaremos, portanto, a mobilização do direito sob a perspectiva da prestação da justiça comum, que trata da ampliação do acesso à justiça e da cidadania, uma vez que através desta perspectiva podemos analisar as pessoas que mobilizam o direito, bem como as alterações nas formas de exercício da cidadania que, por sua vez, levaram ao desenvolvimento do direito e da disponibilização de instrumentos como a ACP, que dá condições para as organizações apelarem à justiça na defesa de seus direitos.

Questões como a restrita utilização das ACPs pelas associações e as vantagens e desvantagens do acionamento da arena judicial por meio da mediação do Ministério Público (MP) têm demandado diferentes debates acadêmicos. Alguns autores são entusiastas, outros são mais céticos quanto ao ativismo do MP, como veremos no capítulo 2. Ainda assim, de acordo com Losekann (2013), pouco pesquisou-se sobre as relações entre as instituições de Justiça e a sociedade civil.

É certo que a análise do número de ACPs e das vantagens e desvantagens da sua utilização direta ou por meio do Ministério Público não são suficientes para pensar as dimensões estratégicas e simbólicas desse tipo de ação coletiva. Nosso propósito é deslocar o debate para os fatores condicionantes, aqui entendidos como aqueles que *favorecem*, *incentivam* ou *contribuem* para a utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil, na medida em que o conhecimento desses fatores seria um primeiro passo para a compreensão dessas questões: trata-se de identificar as razões que explicam a utilização das ACPs.

Saliente-se que estudos sobre a mobilização do Direito que deslocam o foco dos tribunais para os usuários ou que abordem suas causas, ainda são restritos. Ademais, estudos sobre a mobilização política por grupos e movimentos sociais que têm como objeto uma abordagem da dimensão estratégica e simbólica têm investigado episódios de mobilização legal, em que a ênfase é dada às ações coletivas, às campanhas dirigidas à “elaboração da lei” e à implementação de políticas públicas. Um exemplo dessas pesquisas é o trabalho de Britto e Maciel (2010), que, embora tenha tratado da implementação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), deu ênfase à análise da campanha que resultou na publicação e na implementação dessa lei. Considerando que a luta pela construção da cidadania vai além do reconhecimento do Direito, isto é, da elaboração das leis, propomos investigar a ação das organizações após o reconhecimento do Direito, ou seja, após a promulgação da Lei da ACP.

Enfim, esta tese assume o pressuposto de que, depois da abertura do poder Judiciário e da criação da ACP, a sociedade civil passou a dispor de uma nova oportunidade política, sendo-lhe facultada a utilização da ACP como recurso estratégico e simbólico de luta social e cabendo-lhe transformar a oportunidade em realidade, de modo que esse recurso potencial torne-se real. *Deslocando o foco dos tribunais para os usuários, propomos identificar os principais fatores condicionantes para a utilização da ACP pelas organizações, a fim de compreender como e por que as associações integram a ACP em seu repertório de ações, recorrendo à estratégia da mobilização legal para solução de suas demandas.* Trata-se, portanto, de fechar a lacuna teórica existente entre a criação da ACP e a sua utilização. Dito de outra forma, trata-se de entender o vínculo sociológico entre as estruturas sociais dadas (aspecto macrossocial) e as práticas dos agentes sociais (aspecto microssocial).

Para tanto, tem-se como base empírica as ACPs ajuizadas e as organizações da sociedade civil que utilizaram referidas ACPs, no estado de Santa Catarina, entre os anos de 2004 e 2008. De acordo com dados coletados no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, foram ajuizadas 4.449 ACPs, sendo 4.052 pelo Ministério Público, 280 diretamente pelas associações da sociedade civil e 117 ajuizadas por outras partes (como estado, municípios, fundações, autarquias e empresas públicas). Saliente-se que as 280 ACPs ajuizadas diretamente pelas associações da sociedade civil, referem-se a ações de 57 organizações, as quais denominaremos adiante.

Buscaremos respostas para as seguintes questões: quais organizações utilizaram a ACP? Qual o perfil dos membros e as características das organizações? Quais razões levaram as organizações a escolher a ACP em seu repertório de ações, recorrendo à estratégia da mobilização legal? A ACP faz parte de um contexto de lutas políticas? Como o espaço judicial e a ACP são percebidos no imaginário das organizações?

Tendo em vista essas questões, estabelecemos como *objetivo principal* da pesquisa:

– analisar o processo de mobilização do Direito, identificando os fatores condicionantes da utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil, no estado de Santa Catarina, no período 2004-2008.

Para a consecução dessa proposta, foram arrolados os seguintes *objetivos específicos*:

- identificar a disponibilidade de recursos humanos e organizacionais que contribuíram para a utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil;
- identificar os fatores que contribuíram para utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil relacionados com a percepção de sucesso na resolução das demandas sociais (condicionantes estratégicos) e
- identificar os fatores que contribuíram para a utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil relacionados com o imaginário democrático da sociedade civil (condicionantes simbólicos).

As hipóteses aqui formuladas foram divididas em três grupos: o primeiro relaciona-se com os condicionantes organizacionais; o segundo relaciona-se com os condicionantes estratégicos e o terceiro grupo, com os condicionantes simbólicos, como detalhamos a seguir.

I) Grupo de hipóteses relacionadas com as características das organizações da sociedade civil (condicionante organizacional):

- Hipótese 1: os recursos associativos das organizações que utilizaram a ACP são definidos pela posição social (níveis educacional e profissional) de seus associados.
 - Indicador 1: os representantes das organizações que utilizaram a ACP possuem nível superior de estudos.
 - Indicador 2: as organizações que utilizaram as ACPs dispõem de advogados como representantes ou associados.
- Hipótese 2: os recursos associativos são definidos pelas capacidades material e financeira das organizações.
 - Indicador: as organizações que utilizaram as ACPs dispõem de bens e recursos financeiros.
- Hipótese 3: as organizações que utilizaram as ACPs possuem o “mundo da vida” ou cotidiano (que denominaremos, posteriormente, de “social”) como seu meio constitutivo.
 - Indicador: tratam-se, em sua maioria, de organizações que se baseiam em normas e em solidariedade, a exemplo dos grupos sociais primários.
- Hipótese 4: as organizações que utilizaram as ACPs possuem o “bem comum” entre seus bens constitutivos.
 - Indicador: o objetivo perseguido nas ACPs dirige-se para além do interesse imediato de seus membros.

II) Grupo de hipóteses relacionadas com a percepção de sucesso na resolução das demandas sociais (condicionante estratégico):

- Hipótese 5: as alterações nas estruturas de oportunidade política expandiram a previsão normativa de direitos e promoveram a revisão do processo civil, colocando à disposição da sociedade civil novos canais institucionais e instrumentos para mobilização em defesa de bens de interesse coletivo.
 - Indicador 1: as alterações nas leis e na Constituição Federal de 1988 abriram o poder Judiciário para sociedade civil.
 - Indicador 2: as revisões do processo civil ampliaram o espaço para proteção das necessidades coletivas.
 - Indicador 3: as estruturas mobilizantes fizeram uso da ACP depois que o referido instrumento foi colocado à disposição dessas estruturas.
 - Hipótese 6: as alterações nas estruturas de oportunidade política, como a criação da ACP, incentivam a formação de grupos sociais.
 - Indicador: grupos sociais foram constituídos a partir da publicação da Lei da ACP, com o objetivo específico de utilizá-la.
 - Hipótese 7: a abertura do poder Judiciário para a sociedade civil por meio da ACP viabilizou o alcance de benefícios sociais.
 - Indicador: as organizações obtiveram sucesso com as ACPs.
 - Hipótese 8: o poder Judiciário, por meio da ACP, exerce influência sobre as ações das organizações.
 - Indicador 1: as organizações utilizam a ACP como ficha de negociação e como forma de fiscalizar e/ou pressionar ações governamentais.
 - Indicador 2: as organizações utilizam a ACP porque a institucionalização do conflito por meio do poder Judiciário diminui os riscos da participação.
- III) Grupo de hipóteses relacionadas com o imaginário democrático da sociedade civil (condicionante simbólico):
- Hipótese 9: a ACP faz parte de um contexto de lutas políticas e de um repertório de confrontos políticos.
 - Indicador: as organizações utilizaram as ACPs de maneira articulada com outros tipos de *performances*.
 - Hipótese 10: a utilização da ACP está ligada à remodelação do imaginário da sociedade civil que, diante da ineficiência na promoção de direitos sociais por parte do Estado, busca soluções alternativas como o ajuizamento direto de ACPs para resolver suas demandas.

- Indicador 1: as organizações buscaram outras formas de resolver o problema social antes de empregar as ACPs, mas não obtiveram sucesso.
- Indicador 2: a ACP é a estratégia que lhes garante o melhor resultado.

Para a investigação do objeto e como meio para atingir os objetivos propostos neste trabalho serão utilizadas como aportes metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental, bem como as pesquisas quantitativa e qualitativa para construção e análise dos dados, com fundamento em Bauer, Gaskel e Allum (2004). A pesquisa quantitativa caracteriza-se principalmente pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no tratamento dessas informações por meio de técnicas estatísticas, enquanto a pesquisa qualitativa trabalha com interpretações das realidades sociais e é vista como um empreendimento autônomo de pesquisa, no contexto de um programa de pesquisa com uma série de diferentes projetos.

As metodologias aqui propostas pretendem formular um conjunto de dados que, analisados de maneira articulada, possam permitir a compreensão de aspectos importantes do processo de mobilização do Direito por grupos sociais que utilizaram o instrumento jurídico e político – a ACP –, na expectativa de terem seus interesses tutelados, o que Gressler (2004, p. 86) chama de “procedimento de triangulação”, ou seja, consistem em “um procedimento em que o pesquisador recorre a várias fontes de informações para validar seus resultados”.

Em termos espaciais, o âmbito dos litígios é o estado de Santa Catarina, em que as organizações e as ACPs estão distribuídas nas diversas comarcas do estado. A delimitação temporal, 2004 a 2008, obedece a um critério único, o fato de que se refere ao período de cinco anos anteriores à data de conclusão da coleta de dados para a elaboração do projeto de seleção do doutorado ocorrido em 2009. Além disso, o período analisado é suficiente e capaz de atender ao objetivo da pesquisa, já que não se observaram alterações, especialmente no âmbito institucional, no que se refere às estruturas de oportunidade política, como a abertura do poder Judiciário à sociedade civil.

É importante salientar que os dados que deram origem à presente pesquisa não se encontravam compilados no Tribunal de Justiça, de modo que foi necessário um trabalho específico para sua coleta, ensejando um contado direto com a Presidência do Tribunal, que autorizou o levantamento realizado pelo setor de informática do órgão.

A pesquisa utilizou dois tipos de fontes: (1) os processos judiciais, analisados por meio de um banco de dados e do portal eletrônico de acompanhamento pertencentes ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC), que contém informações sobre o andamento dos processos (autores, réus, comarcas, anos do ajuizamento das ações, números dos processos, objetivos das ações e decisões); (2) entrevistas com representantes das organizações civis, realizadas entre os meses de fevereiro e junho de 2014, bem como com Procurador Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, realizada em outubro de 2014.

De posse dos dados dos processos judiciais, identificamos as 57 organizações que utilizaram a ACP no âmbito da justiça comum, no estado de Santa Catarina e, no intuito de conhecer a diversidade de envolvimento associativos, passamos a elaborar “grupos de organizações”, utilizando como critério a homogeneidade entre elas. O Quadro 1, abaixo, indica as organizações cujas ACPs foram estudadas, bem como as comarcas onde as ações foram ajuizadas.

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÕES AUTORAS DAS ACPs

N. GRUPOS	ORGANIZAÇÕES ESPECÍFICAS	COMARCAS
1. Saúde (2)	Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef) Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina (Apar) Associação de Moradores da Toca da Onça Associação de Moradores Amigos da Pinheira Associação de Moradores do Jardim Primavera Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico Associação de Moradores da Vila Solidariedade Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche Associação de Moradores do Campeche (Amonc) Associação de Moradores do Bairro Bom Abrigo Associação de Moradores do Retiro da Lagoa (Amorela) Associação de Moradores da Lagoa da Conceição (Amola) Associação de Moradores do Cacupé (Amocapé)	Florianópolis Florianópolis Blumenau Palhoça Gaspar Joinville Mafra Brusque Florianópolis Florianópolis Florianópolis Florianópolis Florianópolis
2. Moradores (11)	Associação em Defesa do Consumidor e Cidadania (Anadec) Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes (ACC)	Chapecó Florianópolis
3. Consumidores (6)	Associação de Proteção e Defesa dos Consumidores do Brasil (Aprovat) Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amrec (Adecon) Associação Nacional do Consumidor de Crédito (Andec) Movimento Social de Proteção e Defesa ao Crédito (Mspdc)	Florianópolis Florianópolis Criciúma Florianópolis Florianópolis

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÕES AUTORAS DAS ACPs (cont.)

	Associação dos Ex-Empregados da Telesc	Florianópolis
	Associação dos Servidores Municipais União do Oeste	Coronel Freitas
	Associação dos Servidores Fundação Educação Especial (Asfcee)	Florianópolis
	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Jaraguá do Sul	Jaraguá do Sul
	Sindicato dos Leiloeiros Públicos e Oficiais do Estado de Santa Catarina	Florianópolis
4. Profissionais (10)	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santo Amaro	Santo Amaro da Imperatriz
	Sindicato dos Servidores de Bombinhas	Porto Belo
	Federação dos Bancários de Santa Catarina	Florianópolis
	Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina (Coren-SC)	Florianópolis
	Conselho Regional de Serviço Social (Cress)	Florianópolis
5. Ambientais (10)	Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú	Garopaba
	Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos (Aprimag)	Biguaçu
	Associação de Proteção do Meio ambiente de Cianorte (Apramac)	Mafra
	Associação de Preservação da Natureza (Acaprema)	Blumenau
	Associação Ambientalista Viva o Verde	Palhoça
	Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental	Porto Belo
	Organização não governamental Acqua Bios	Florianópolis
	Organização não governamental Sócios da Natureza	Araranguá
	Organização não governamental Aliança Nativa	Florianópolis

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÕES AUTORAS DAS ACPs (cont.)

6.	Usuários de transporte coletivo (2)	Associação dos Usuários do Transporte Coletivo Rodoviário e Fluvial – Ferry Boat e Balsa Navegantes	Itajaí
7.	Aposentados e pensionistas (2)	Federação dos Transportes Coletivos de Santa Catarina (FUSC)	Florianópolis
		Associação dos Aposentados e Pensionistas da Fusc (Aapfusc)	Florianópolis
8.	Comerciais e industriais (3)	Associação Brasileira de Segurados da Previdência	Florianópolis
		Associação dos Revendedores de Veículos Automotores (Assovesc)	Florianópolis
		Associação das Farmácias e Drogarias de Brusque, Guabiruba e Botuverá	Brusque
		Associação Comercial e Industrial de Coronel Freitas	Coronel Freitas
9.	Pais e educadores (1)	Associação de Pais e Educandos da Educação Especial (APE-FCEE)	Florianópolis
10.	Combate à corrupção (1)	Organização Voluntariado para Combate à Corrupção em Santa Catarina – Olho Vivo	Joinville
11.	Comunitárias (6)	União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco)	Florianópolis
		Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária (Conjardim)	Florianópolis
		Conselho Comunitário do Banco Redondo (Conseban)	Florianópolis
		Conselho Comunitário do Bairro João Paulo (Conjop)	Florianópolis
		Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão (Addici)	Blumenau
12.	Estudantes (3)	Mais Regional Mais Vida (Maremavi)	Joinville
		Diretório dos Estudantes da FURB	Blumenau
		União Catarinense dos Estudantes	Florianópolis
		Centro Acadêmico de Direito da Unifebe	Joinville

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

NOTA: os números entre parêntesis correspondem à quantidade de associações em cada categoria.

Ato contínuo, considerando que a ACP nasceu e foi planejada para defesa e proteção de interesses sociais, bem como a necessidade de definir-se uma amostra, analisamos os objetivos das ACPs, à exceção das organizações Movimento Social de Proteção e Defesa ao Crédito (Mspdc) e Associação dos Usuários do Transporte Coletivo Rodoviário e Fluvial – Ferry Boat e Balsa Navegantes, pois não foi possível identificar os objetivos que as levaram à utilização da ACP; também não analisamos os grupos “Profissionais”, “Aposentados e pensionistas” e “Comerciais e industriais”, cujas denominações indicam que seus objetivos são dirigidos aos seus membros. Definimos então que as entrevistas dar-se-iam com as 35 organizações que buscaram ter um alcance mais amplo com a ACP, ou seja, com objetivos dirigidos para além de seus membros, para o bem comum da sociedade. O Quadro 2, abaixo, mostra as organizações cujas ACPs objetivaram, em nosso entendimento, o referido alcance mais amplo.

QUADRO 2 – ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS PARA ENTREVISTAS

N.	GRUPOS	ORGANIZAÇÕES ESPECÍFICAS
1.	Saúde (2)	<p>Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef)</p> <p>Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina (APAR)</p> <p>Associação de Moradores da Toca da Onça</p> <p>Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico</p> <p>Associação de Moradores da Vila Solidariedade</p> <p>Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche</p> <p>Associação de Moradores do Campeche (Amonc)</p> <p>Associação de Moradores do Bairro Bom Abrigo</p> <p>Associação de Moradores do Retiro da Lagoa (Amorela)</p> <p>Associação de Moradores da Lagoa da Conceição (Amola)</p> <p>Associação de Moradores do Cacupé (Amocapé)</p>
2.	Moradores (9)	<p>Associação em Defesa do Consumidor e Cidadania (Anadec)</p> <p>Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes (ACC)</p> <p>Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amrec (Adecon)</p> <p>Movimento Social de Proteção e Defesa ao Crédito (Mspdc)</p> <p>Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú</p> <p>Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos (Apremag)</p> <p>Associação de Proteção do Meio ambiente de Cianorte (Apromac)</p> <p>Associação de Preservação da Natureza (Acaprema)</p> <p>Associação Ambientalista Viva o Verde</p>
3.	Consumidores (4)	<p>Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental</p>
4.	Ambientais (9)	<p>Organização não governamental Acqua Bios</p> <p>Organização não governamental Sócios da Natureza</p>

QUADRO 2 – ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS PARA ENTREVISTAS (cont.)

		Organização não governamental Aliança Nativa
5.	Usuários do transporte coletivo (1)	Associação dos Usuários do Transporte Coletivo Rodoviário e Fluvial – Ferry Boat e Balsa Navegantes
6.	Pais e educandos (1)	Associação de Pais e Educandos da Educação Especial (APE-FCEE)
7.	Combate à corrupção (1)	Organização Voluntariado para Combate à Corrupção em Santa Catarina – Olho Vivo
		União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco)
		Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária (Conjardim)
8.	Comunitárias (6)	Conselho Comunitário do Banco Redondo (Conseban)
		Conselho Comunitário do Bairro João Paulo (Conjop)
		Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão (Addici)
		Mais Regional Mais Vida (Maremavi)
9.	Estudantes (1)	União Catarinense dos Estudantes

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

NOTA: os números entre parêntesis correspondem à quantidade de associações em cada categoria.

Mesmo sem localizar os objetivos que levaram as organizações Movimento Social de Proteção e Defesa ao Crédito (Mspdc) e Associação dos Usuários do Transporte Coletivo Rodoviário e Fluvial – Ferry Boat e Balsa Navegantes, mantivemo-las na relação para as entrevistas, na tentativa de buscar informações que pudessem classificá-las como de interesse mais amplo; ainda assim, não foi possível a sua localização.

Embora tenhamos-nos dirigido aos endereços previstos na *internet* e tentado o contato por meio dos advogados e telefones, também não foram localizadas para as entrevistas as seguintes organizações: a Associação em Defesa do Consumidor e Cidadania (Anadec), a Organização Voluntariado para Combate à Corrupção em Santa Catarina – Olho Vivo e a Associação de Moradores Vila Solidariedade e Associação de Proteção do Meio ambiente de Cianorte (Apromac).

Já as organizações Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes (ACC) e União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco) foram localizadas, porém não entrevistadas, em razão de várias tentativas de agendamento e tratativas inexitosas.

Definidas as organizações e os entrevistados, iniciou-se a coleta de dados. De acordo com os objetivos desta pesquisa, elaborou-se o roteiro das entrevistas, a fim de que fossem aplicadas junto aos representantes das organizações e representante do MP do estado de Santa Catarina. O referido roteiro de entrevistas foi semiestruturado (anexos A e B) e constituiu-se de perguntas que pudessem dar conta de responder às questões suscitadas nesta tese e em que os entrevistados puderam expressar-se livremente sobre os temas específicos.

Priorizaram-se as entrevistas com os Presidentes das organizações à época do ajuizamento das ACPs; entretanto, quando não havia disponibilidade, entrevistaram-se os Presidentes atuais ou outros representantes das organizações, desde que tivessem conhecimento das ACPs. No total foram entrevistados 26 dos 34 representantes das organizações selecionadas.

As entrevistas tiveram duração aproximada de uma hora cada; elas foram gravadas com autorização dos entrevistados para uso nesta tese, ao mesmo tempo em que fizemos anotações manuscritas paralelas. Duas das entrevistas foram realizadas por telefone em razão da dificuldade do contato. Todas as entrevistas gravadas foram transcritas e organizadas de modo a propiciarem uma leitura mais dinâmica do conjunto de respostas individuais e foram analisadas em articulação com outros dados e fontes analíticas.

Esta tese segue fundamentalmente duas linhas teóricas de investigação. A primeira linha debruça-se basicamente sobre os conceitos de “sociedade civil” e de “associativismo civil”, nos quais se inserem as organizações estudadas. A segunda linha é retirada do aporte teórico dos movimentos sociais, em especial da teoria do processo político (TPP), privilegiando os conceitos de “estrutura de oportunidade política”, “estrutura de mobilização”, “quadros interpretativos” e “repertório de ação”, bem como a perspectiva do processo político, que, de acordo com Kriesi (1995), considera simultaneamente as dimensões estratégica e simbólica da ação coletiva ao abordar os movimentos sociais. Acreditamos, portanto, que a TPP seja relevante para pensarmos a relação entre Estado e sociedade civil, no sentido da atuação das organizações. Concretamente, estruturas de oportunidade e de mobilização, repertórios de ação e quadros interpretativos são elementos que nos propomos a investigar no que tange ao processo de entendimento da ACP como repertório de ação coletiva das organizações da sociedade civil.

A estrutura da tese compreende duas partes, as quais compreendem cinco capítulos. A primeira parte traz o marco teórico, destinado ao debate dos conceitos com os quais trabalhamos. Para tanto, essa parte subdivide-se em dois capítulos. O primeiro tem como objetivo aprofundar o tema da mobilização do Direito e sua articulação com a cidadania e o acesso à Justiça. Mostramos que o poder Judiciário passou por reformas que buscaram proporcionar representação jurídica para o interesse público, dotando a sociedade de condições para apelar à Justiça por meio de inovações processuais, como a ação coletiva, denominada ACP. Ainda no primeiro capítulo abordamos o tema do associativismo civil, no que se refere às ações para a civilidade e para o desfecho democrático, em razão do avanço e do surgimento de novas práticas de grupos da sociedade civil; além disso, traçamos um quadro das características e dos possíveis efeitos democráticos das associações. O segundo capítulo é dedicado à apresentação da teoria do processo político, por meio dos conceitos de “estrutura de oportunidade política”, “estrutura de mobilização”, “quadros interpretativos” e “repertório de ação”; o uso dessa perspectiva teórica torna evidente o caráter sociológico da mobilização do Direito.

A segunda parte trata da parte empírica e conclusiva, na qual apresentamos e analisamos os resultados, testando as hipóteses que orientaram o trabalho. É nesse ponto que apresentamos uma análise do processo de mobilização do Direito pelas organizações da sociedade

civil, explicitando os fatores organizacionais, estratégicos e simbólicos condicionantes da utilização da ACP.

A razão para escolha do estudo do processo de mobilização do Direito pelas organizações da sociedade civil decorre da nossa formação profissional, pois a condição de advogada permitiu o acesso aos dados necessários ao presente estudo (por exemplo, aqueles existentes em processos judiciais), bem como permitiu a leitura de instrumentos processuais como a ACP para uma análise da atuação das organizações civis nesse campo. Destarte, percebemos que a contribuição desta pesquisa para a Sociologia Política seria de grande importância, na medida em que o acesso às referidas informações torna-se mais difícil aos pesquisadores advindos de outras áreas.

O debate aqui realizado e os resultados obtidos e apresentados permitirão compreender os efeitos das mudanças nas estruturas de oportunidades políticas colocadas à disposição da sociedade civil por meio da abertura do poder Judiciário e das possibilidades abertas pela ACP. Esta tese permitirá também compreender o perfil, a dinâmica e as escolhas dessa forma de associativismo local, ressaltando-se a importância de levar-se em consideração a tipologia das organizações que se está estudando, tendo em vista que a capacidade dos atores para a ação depende de vários fatores, incluindo sua forma de organização. Além de adentrar no inexplorado tema da relação entre movimentos sociais e sistema de justiça, a tese pretende ser uma contribuição para o estudo dos movimentos sociais, na medida em que discute uma forma determinada e específica de utilização de uma estrutura de oportunidade política que se abre com o ciclo da redemocratização no Brasil; nessa direção, aprofunda-se também um elemento da dinâmica organizativa e mobilizadora de parcela importante das organizações da sociedade civil a partir do caso catarinense.

1. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO FORMA DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E O ASSOCIATIVISMO CIVIL

A intersecção entre os movimentos sociais e o Direito positivo constitui o pano de fundo desta tese: a questão acerca da forma como as organizações da sociedade civil mobilizam instrumentos legais para a consecução de seus objetivos poderia resumir, em outros termos, a preocupação central de nosso estudo. Por isso, começamos levantando alguns elementos sociológicos mais amplos para a compreensão da esfera do Direito que nos parecem imprescindíveis para a contextualização de nossa tese: assim, neste capítulo pretende-se discutir o tema da mobilização do Direito e sua articulação com a cidadania e com o acesso à Justiça. Da mesma forma, o associativismo civil, na medida que constitui um elemento importante para o uso da ACP, também representa um objeto da presente investigação.

O capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, apresentamos as perspectivas utilizadas para a análise da mobilização do Direito, com ênfase na perspectiva do acesso à Justiça. Mostraremos que o poder Judiciário passou por reformas que pudessem proporcionar representação jurídica para o interesse público, dotando a sociedade de condições para apelar à Justiça por meio de inovações processuais, como a ação coletiva (a ACP). É nesse sentido que a mobilização do Direito abre o caminho para refletir a respeito da atuação dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil. Na segunda seção apresentaremos o recurso da ACP, sua história, seus objetivos, seus legitimados, os avanços e os obstáculos para sua efetivação, bem como as formas de acesso à arena judicial, por meio da representação ao Ministério Público (MP) e do ajuizamento direto de ações. Ainda em tal seção revisamos o debate teórico acerca das vantagens e das desvantagens da mediação do MP no encaminhamento das ACPs. A relação entre Direito e movimentos sociais está situada em um cenário mais amplo de judicialização da política e de politização do Direito: a categoria “mobilização do Direito” (primeiro tópico do capítulo) fornece a chave analítica para pensar a ACP como objeto de estudo sociológico (segundo tópico do capítulo). Na terceira seção, desenvolvemos o tema do associativismo civil, na medida em que constitui um elemento importante para o uso da ACP e também representa um objeto da presente investigação. Este tema será desenvolvido a partir das relações entre associações, sociedade civil e democracia, sendo que, inspirando-nos nas pesquisas de Lúgia Lüchmann, discorreremos sobre os efeitos democráticos do associativismo, pretendendo obter um conceito

operativo e analítico de sociedade civil que, sem estar desconectado da sua referência para com a sociedade civil e os movimentos sociais, tenha como função principal subsidiar teoricamente as análises empíricas da segunda parte desta tese.

1.1. Perspectivas da mobilização do Direito

A mobilização do Direito, na visão de Arantes (1997), vem sendo estudada em dois enfoques: o primeiro é o dos tribunais, no controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos, a que se chama de “judicialização da política”; o segundo, sob o aspecto da prestação da Justiça comum, no que se refere à ampliação do acesso à Justiça, tanto no que diz respeito à proteção judicial das minorias políticas quanto à implementação de direitos sociais e coletivos.

Para os objetivos desta tese, embora façamos uma breve explanação do que trata a judicialização da política para fins de contextualização, e porque os dois enfoques caminham juntos, adotaremos a segunda perspectiva, isto é, aquela que descreve a mobilização do Direito por meio da expansão da Justiça comum, relacionada ao acesso à Justiça e à cidadania.

1.1.1. A judicialização da política

A judicialização da política começou a ser pensada nas Ciências Sociais e no Direito com o projeto de C. N. Tate e T. Vallinder (1996): para esses autores, “judicializar a política é valer-se dos métodos típicos das decisões judiciais na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas”, por meio da ampliação das áreas de atuação dos tribunais via poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas ou da introdução de procedimentos judiciais no poder Executivo (tribunais e/ou juízes administrativos) e no poder Legislativo (Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)) (KOERNER & MACIEL, 2002).

Enfatizam-se na judicialização da política questões como a constitucionalidade das leis e dos atos normativos, bem como o fortalecimento dos tribunais e dos operadores do Direito, como juízes e membros do Ministério Público. Os estudos que tratam dessa matéria preferem analisar a judicialização da política sob o aspecto da utilização das ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs), pois a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 103, promoveu um alargamento da “comunidade de intérpretes de Constituição”, assegurando ao Presidente da República, ao Procurador Geral da

República, às mesas diretoras da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas, aos partidos políticos, à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e às associações de trabalhadores e profissionais a possibilidade de propor ADINs junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de questionar a validade das leis². São exemplos da judicialização da política o julgamento de questões complexas no STF como a fidelidade partidária, a autorização para experiências com células tronco embrionárias, o fim do nepotismo nos três poderes e nos três níveis do Estado, a possibilidade de realizar-se aborto de fetos anencéfalos, a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, a constitucionalidade do casamento homossexual e a questão das cotas nas universidades públicas.

A expressão “judicialização da política” faz parte do repertório das ações de grupos políticos que defendem o recurso das arenas judiciais para ampliar a proteção estatal à efetividade dos direitos de grupos discriminados ou excluídos. Um exemplo de que o fenômeno da judicialização das relações sociais está efetivamente ocorrendo e de que o Direito tem influenciado na vida das pessoas é a regulação jurídica dos casos em que mulheres são agredidas pelos companheiros e dos casos de crianças em situação de risco (KOERNER & MACIEL, 2002, p. 116).

De acordo com Faria (2000), a judicialização da política tem como resultado a interpretação das cortes judiciais sobre as políticas legislativas ou executivas do Estado; com ela instaura-se uma luta por direitos mais interessados em garantir a formalização jurídico institucional de direitos sociais. Pode-se notar que as práticas sociais dos partidos políticos e dos movimentos sociais que gozam de maior prestígio junto à mídia apostam com maior grau de frequência na definição e na resolução de seus temas de interesse por métodos jurídico procedimentais.

Enfim, trata-se a judicialização da política, segundo Oliveira e Carvalho (2005), de um debate acerca das fronteiras entre o Direito e a política, sobre o lugar e a função dos principais atores e instituições políticas no jogo democrático. A judicialização da política, para Souza (2010), “estaria vinculada ao exame pelo [poder] Judiciário de temas de conteúdo eminentemente político, assuntos que, em geral, são tratados de forma independente pelo [poder] Executivo ou pelo [poder]

² Para obter mais informações acerca da judicialização da política, cf. Cappelletti (1993), Tate e Vallinder (1996), Castro (1997), Garapon (1999), Werneck Vianna *et alii* (1999), Carvalho (2004) e Silva (2009).

Legislativo, mas que, por alguma circunstância, foram submetidos à apreciação judicial”.

De acordo com Carvalho e Marona (2010, p. 4), o fenômeno que a literatura em ciência política convencionou chamar de judicialização da política é frequentemente abordado como a crescente utilização do poder Judiciário como meio de resolução de conflitos gerados na arena política nas democracias liberais contemporâneas. À interferência do poder Judiciário em questões eminentemente políticas subjazem análises teóricas acerca da relação entre Política e Direito. Assim, Carvalho (2004, p. 116) explica que o debate em torno da judicialização da política pode ser expresso de duas maneiras:

- 1) Normativa, que aborda a supremacia da Constituição sobre as decisões parlamentares majoritárias. Essa discussão é de grande importância teórica e avalia, entre outras coisas, a evolução do constitucionalismo sobre o modelo tradicional (Westminster) de fazer-se política, ou seja, o vasto debate sobre democracia e constitucionalismo. Nessa linha e de modo resumido, podemos destacar o debate normativo entre os que são a favor da judicialização, como Dworkin [...] e Cappelletti [...], os que são a favor desde que sejam expressos certos limites, como Habermas [...] e Garapon [...] e os que são contra, como Ely [...] e
- 2) analítica, que se preocupa com o ambiente político e institucional, com as “polias e engrenagens” do processo político em questão. Portanto, está preocupada em como definir, medir e avaliar o processo de judicialização da política.

Werneck Vianna *et alii* (1999) fazem uma exposição das divergências nas avaliações acerca do papel do Direito e do poder Judiciário nas instituições e na sociabilidade do mundo contemporâneo, no que se refere ao tema da liberdade. Em um polo, representando o pensamento tocquevilleano, está o eixo dos procedimentalistas, representado por Jürgen Habermas e Antoine Garapon, que consideram a judicialização como sendo desmobilizadora, uma vez que a invasão da política pelo Direito levaria à perda da liberdade e ao gozo passivo de direitos, de modo que os cidadãos ficariam reduzidos a clientes de um Estado providencial. Segundo Garapon (1999) estaria ocorrendo uma

invasão da política e da sociedade pelo Direito, o que, por sua vez, tem provocado um agigantamento do poder Judiciário e um desestímulo para ações orientadas para fins cívicos. Em um outro polo está o eixo substancialista, representado por Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin, que, por sua vez, acreditam que a utilização do Direito como forma de mobilização política não traz prejuízos para a liberdade. Defensores das realizações da agenda igualitária, eles entendem que tal fenômeno realiza um ideal de justiça baseado em princípios e valores construídos socialmente, valorizam o ativismo judicial e sustentam a criação jurisprudencial do Direito.

De acordo com Werneck Vianna *et alii* (1999, p. 24), controvérsias à parte, os dois eixos teriam em comum:

O reconhecimento do poder Judiciário como instituição estratégica nas democracias contemporâneas, não limitada às funções meramente declarativas do Direito, impondo-se entre os demais poderes como uma agência indutora de um efetivo *checks and balances* [freios e contrapesos] e da garantia da autonomia individual e cidadã.

Concluem Werneck Vianna *et alii* (1999) que a judicialização da política e das relações sociais pode até não ser propícia à formação de homens livres e nem à construção de uma democracia de cidadãos ativos, mas, no entanto, a mobilização de uma sociedade para a defesa de seus interesses e direitos não pode desconhecer os recursos que lhe estão disponíveis a fim de conquistar uma democracia de cidadãos, nem tampouco se pode recusar a perceber as novas possibilidades, para a reconstituição do tecido da sociabilidade, dos lugares institucionais que lhe são facultados pelas novas vias de acesso à Justiça.

No Brasil, segundo Carvalho e Marona (2010, p. 10), Arantes utiliza a ideia de judicialização da política para referir-se ao ativismo voluntarista do Ministério Público e suas implicações negativas tanto para a integridade das funções políticas das instituições representativas quanto para a própria manutenção da independência funcional da instituição, enquanto Werneck Vianna *et alii* (1999) abordam o fenômeno em termos de ampliação dos instrumentos judiciais como mais uma arena pública a possibilitar a formação da opinião e o acesso do cidadão à agenda das instituições políticas.

Carvalho e Marona (2010, p. 11) concluem, portanto, que a literatura brasileira – por meio das abordagens de Rogério Arantes, Luiz Werneck Vianna, Marcelo Burgos, Vanessa de Oliveira e Gisele Araújo – privilegia a perspectiva normativa de análise, explorando o significado de judicialização da política para as relações entre sociedade e Estado, razão pela qual costuma debruçar-se sobre a análise empírica das ações coletivas e sobre a atuação do Ministério Público, sempre incluindo variáveis não institucionais, tais como o contexto social ou o comportamento dos magistrados e dos demais agentes envolvidos com o poder Judiciário.

Carvalho e Marona (2010), por seu turno, mostram-se preocupados em pensar a judicialização para além da perspectiva “normativa”, a que chamaram “institucional”, com o objetivo de definir, medir e avaliar o processo de judicialização. Depois de fazerem uma análise sintética das teorias existentes, das principais definições de judicialização da política e as causas e as condições de tal fenômeno, verificaram que existem duas perspectivas analíticas do fenômeno da judicialização da política: por um lado, uma origem cultural, ligada à expansão do conceito de “cidadania” e à modificação das relações entre Estado e sociedade civil; por outro lado, algumas perspectivas enfatizam a modificação das relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, indicando uma reorganização institucional. No que diz respeito às causas, notadamente, a perspectiva normativa de análise empenha-se em apresentar o fenômeno como decorrência lógica de modificações ligadas às estruturas das sociedades. Os mecanismos institucionais apontados como centrais no processo de judicialização também indicam as distintas perspectivas de análise (CARVALHO & MARONA, 2010).

Parece que há duas preocupações distintas a guiar as análises do fenômeno: uma de cunho mais sociológico, que toma a judicialização como consequência de um processo de modificação social a alterar as relações entre Estado e sociedade civil, fazendo do poder Judiciário um local adequado para promoção da cidadania; outra, de cunho institucional, preocupada em observar as relações institucionais, que toma a judicialização como consequência de um conjunto de ações estratégicas, desenvolvidas no interior do Estado (CARVALHO & MARONA, 2010, p. 15).

Tate e Vallinder (1996) já apontaram que “uma das principais formas de judicialização da política é o controle da constitucionalidade dos atos do [poder] Executivo e do [poder] Legislativo”, o *judicial review*, mecanismo institucional colocado à disposição do poder

Judiciário em diversas democracias contemporâneas (CARVALHO & MARONA, 2010, p. 4).

Em que pesem algumas opiniões negativas acerca da judicialização da política, como a de Garapon (1999) – que compreende o fenômeno como uma doença da sociedade moderna, pois estaríamos diante de uma desqualificação da política e do derruimento do homem democrático –, tem-se dado ênfase à visão que a vê como consequência do fortalecimento dos regimes democráticos, como o pensamento de Luiz Werneck Vianna *et alii* (1999).

1.1.2. O acesso à Justiça

A mobilização do Direito por meio do acesso à Justiça refere-se às ações de indivíduos, grupos ou organizações em busca da realização de seus interesses e valores. Os estudos sobre esse enfoque da mobilização do Direito procuram olhar para os padrões gerais das demandas judiciais, bem como para as pessoas que entram em disputa nos tribunais, examinando suas interações, suas escolhas e o que isso diz a respeito do poder social e jurídico (MCCANN, 2010).

Para Arantes (2007), quando analisamos esse enfoque da mobilização do Direito e da expansão do sistema jurídico, dois aspectos que não se excluem, mas complementam-se são importantes. O primeiro aspecto, mais sociológico, refere-se ao desenvolvimento e à crise do chamado Estado de Bem Estar Social no século XX; o segundo aspecto, mais institucional, associa a expansão do poder Judiciário à ampliação do acesso à Justiça para direitos coletivos.

Alguns dos principais estudiosos da primeira perspectiva, Boaventura Sousa Santos, Maria M. Santos e João Pedroso (1996) alegam que o desenvolvimento do Estado Social levou a mudanças no mundo do Direito marcado pelos princípios do intervencionismo econômico e da promoção de bem estar social. Essa nova forma de Estado desencadeou a produção de leis muito mais substantivas do que as produzidas sob o modelo liberal clássico, carregadas de direitos sociais e econômicos como educação, saúde, trabalho e segurança social. Assim, o Estado deixa de ser apenas o responsável pela manutenção da ordem e garantia das liberdades e passa a ser o instrumento de redução das desigualdades sociais, por meio da intervenção econômica e da prestação de serviços públicos cada vez mais abrangentes. O poder Judiciário passa, então, a ser acionado para dar efetividade prática a essa legislação social, agora mais substantiva do ponto de vista dos direitos de cidadania (ARANTES, 2007).

Nas palavras de Santos, Marques e Pedroso (1996), essa juridificação do campo social abre espaço para novos campos de litigiosidade nos domínios laboral, civil e administrativo, o que por sua vez tem como efeito um aumento da demanda judicial. As decisões restritivas, típicas do período liberal, dão lugar a decisões que afetam não mais os indivíduos, mas a coletividade.

A perspectiva sociológica enfatiza também, segundo Arantes (2007), fenômenos que influenciam a atividade judicial, como a crise dos meios tradicionais de representação política e a revalorização da sociedade civil, o agravamento de problemas que colocam em risco as instituições e a esfera pública, tais como a corrupção, as demandas de novos movimentos sociais em defesa de direitos de minorias ou de causas novas como as ambientais, dos consumidores etc.

No que se refere à crise aos meios tradicionais de representação política (crises do sistema partidário e da participação política), o problema central parece ser a falta de legitimidade das instituições de representação. Na visão desse autor, há uma crise da própria democracia representativa, que deu lugar a uma ampliação da democracia para além do voto de quatro em quatro anos e que requer uma efetiva participação popular nas decisões do poder.

Já de acordo com Castells (2001, p. 401), a democracia estaria em crise, o que por sua vez leva a uma crise de legitimidade: “um componente essencial dessa crise de legitimidade consiste na incapacidade de o Estado cumprir com seus compromissos como Estado de Bem Estar, desde a integração da produção e do consumo”. Para Castells, os partidos deixaram de ser instâncias para a canalização das principais demandas sociopolíticas, o que significa essencialmente uma crise de representatividade sociopolítica. O que se observa, portanto, é um distanciamento entre os partidos e a sociedade, por um lado, e uma aproximação entre a política e o Direito, a fim de ampliar o fundamento democrático para a plena realização dos direitos, por outro lado.

A segunda perspectiva, associada à ampliação do acesso à Justiça para direitos coletivos, encontra-se ligada ao debate da ampliação da cidadania; nesse aspecto já está implicada a atuação dos movimentos sociais.

De acordo com José Murilo de Carvalho (2002), o conceito de cidadania apresenta três enfoques distintos: o primeiro refere-se à vertente liberal, que define cidadania como titular dos direitos do indivíduo, vista como uma “liberdade negativa”, ou seja, aquela cujo objetivo era livrar os indivíduos dos constrangimentos legais e institucionais, de forma que pudessem se dedicar à vida civil, sendo que

autores de Kant a Hayek identificam-se com essa perspectiva. O segundo trata do republicanismo clássico, que enfatiza a preocupação com o bem coletivo visto como uma virtude cívica e uma “liberdade positiva”, eis que se refere a disponibilidade do cidadão para se envolver diretamente na tarefa do governo da coletividade e, tem a visão clássica de autores como Maquiavel e Montesquieu e, mais recentemente, de Arendt e Habermas. O terceiro, por sua vez, dispõe sobre a visão comunitária de cidadania, importando apenas o sentimento de pertencimento a uma comunidade política, sendo que a liberdade aqui enfatiza o coletivo em detrimento do individual, sem, entretanto, qualquer ênfase na ação política, na participação do cidadão na vida pública, na visão de cidadania que se inicia com Aristóteles e modernamente chega a Rousseau e Comte.

O estudo desenvolvido pelo sociólogo inglês T. H. Marshall (1967), é de fundamental importância para a fixação do alcance e do desenvolvimento da cidadania. O autor entende a cidadania como a combinação dos três enfoques acima expostos, bem como vê o seu desenvolvimento histórico a partir de três momentos: primeiro, a afirmação dos direitos civis, segundo, os direitos políticos e, terceiro, a conquista dos direitos sociais. Salienta o autor, que os direitos de cidadania foram sendo concebidos em etapas distintas, quando uma conquista de direitos servia de apoio para uma nova conquista e assim por diante.

Os direitos, em Marshall (1967), são classificados da seguinte forma: os direitos civis (século XVIII) seriam compostos pelos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, ao direito de propriedade em concluir contratos válidos e ao direito de justiça; os direitos políticos (século XIX) abrangeriam a participação no exercício do poder político, seja como autoridade política ou como eleitor e, os direitos sociais (século XX) compreenderiam o mínimo de bem-estar econômico e segurança, bem como o direito de participar da vida social e de levar a vida de um ser civilizado.

Em sua obra, Marshall discorre sobre o desenvolvimento dos elementos da cidadania na Inglaterra, até o final do século XIX. Acrescenta que, naquele momento estavam em vigor as leis Elisabetanas, que reservavam certas ocupações a certas classes sociais, bem como limitavam o emprego aos habitantes de determinadas cidades, entretanto, tais limitações passaram a ser consideradas ofensas à liberdade dos súditos, de forma que foi necessário acionar os Tribunais de Justiça para que os direitos fossem garantidos (MARSHALL, 1967).

A mudança do trabalho servil para o trabalho livre marcou o desenvolvimento da sociedade e influenciou o surgimento dos direitos políticos da cidadania, deficientes na distribuição, mas não no conteúdo. Quanto aos direitos sociais, relacionavam-se à participação nas comunidades locais e associações funcionais, sendo que quase desapareceram no século XVIII, somente reaparecendo com o desenvolvimento da educação pública e atingindo a igualdade aos demais direitos da cidadania no século XX, a que Marshall chamou de “cidadania social” (MARSHALL, 1967).

Carvalho (2008) explica a questão da educação popular vista por Marshall, como uma exceção na sequência de direitos. Referida educação popular seria definida como direito social, mas tem sido um pré-requisito para a expansão de outros direitos. Salienta o autor, que nos países em que a cidadania se desenvolveu com maior rapidez, a educação popular foi introduzida, eis que é ela quem permite às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. Enfim, os direitos sociais consolidaram-se e passaram a ser efetivamente reconhecidos e reclamados por setores organizados da sociedade contemporânea.

A teoria de Marshall chegou a ser considerada como etapista ou em escada. Nesse sentido, quanto à sequência dos direitos, Carvalho (2008) explica que o ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta, assim como pode haver desvios e retrocessos, o que não foi previsto por Marshall. No Brasil, por exemplo, não se aplica o modelo inglês, havendo pelo menos duas diferenças importantes. A primeira, o fato de que os direitos sociais se sobrepõem aos direitos civis e políticos e, a segunda, refere-se a sequência em que os direitos foram adquiridos. Diferentemente do modelo inglês, no Brasil, o direito social precedeu os outros. A primeira fase de desenvolvimento da cidadania contou com o desenvolvimento dos direitos sociais, em meados da década de 1930, no governo Getúlio Vargas, já os direitos civis e políticos vieram com a Constituição de 1988.

Se na Inglaterra o surgimento dos direitos sociais decorreu de uma consequência natural da implantação do regime democrático, no Brasil, a implantação de referidos direitos emergiu como estratégia compensatória de um regime ditatorial. Melhor dizendo, no Brasil, a tentativa de consolidação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1934 sofreu duros reveses, eis que a própria Constituição foi derrubada. Segui-se então, uma política paternalista e sufocadora dos anseios e lutas populares que culminou com o regime militar em 1964.

Somente através das mobilizações realizadas ao final do regime militar e com a promulgação da Constituição de 1988, foi instituído à sociedade brasileira a garantia e a efetividade de direitos sociais e políticos que se identifiquem com a chamada cidadania social de Marshall.

Carvalho (2008) conclui que são 178 anos de história e de esforço para construir o cidadão brasileiro, no entanto, ao final destes anos tem-se a sensação de incompletude, eis que ainda falta um longo caminho para percorrer. O motivo para a dificuldade, reconhece o autor, reside na inversão da ordem dos direitos, na adoção de caminhos diferentes que podem afetar o resultado final, ou seja, uma ausência da lógica da convicção democrática, que por sua vez se encontrava presente no modelo inglês citado por Marshall.

O que se tem é uma alteração da noção e das formas de exercício da cidadania que, passam a assumir um aspecto coletivo, a que se chama “nova cidadania”. Esta “nova cidadania” traz um alargamento do conceito de cidadania e estabelece pontos de contato com uma nova sociedade civil, visto que de acordo com Lavallo (2003, p. 96):

O alargamento do conceito de cidadania faz-se de modo a considerar mudanças na sociabilidade, na cultura política, na definição de direitos, na constituição de atores sociais e, portanto, no deslocamento do foco conceitual da relação entre o Estado e o indivíduo para a incorporação da sociedade civil como protagonista inovadora dessa ampliação de fronteiras.

Fazendo a leitura da questão colocada, tem-se que a característica do Estado contemporâneo é a sua vinculação com a sociedade civil. De acordo com Cardoso (2004, p. 90), “temos que ir além do simples fato de dizer que cidadania é uma questão de justiça, de consciência”. É preciso entender que a cidadania é uma relação entre o Estado e a sociedade civil (CARDOSO, 2004).

Dagnino (2004, p. 104), ao falar da emergência de uma nova noção de cidadania, assevera que é necessário precisar e delimitar o seu significado. Para tanto, essa autora destaca o caráter de estratégia política da cidadania, considerando como elemento fundamental na noção da cidadania, “o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexos constitutivo entre as dimensões da cultura e da política”. Segundo a autora, a construção da cidadania aponta para a construção e difusão

democrática, uma vez que vai incorporando características da sociedade contemporânea, como a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política, enfim, uma transformação cultural para construção democrática.

Afirmar a cidadania como estratégia política, na visão de Dagnino (2004, p. 107), significa:

Enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado serão sempre definidos pela luta política.

Dagnino (2004) explica que é necessário apresentar a distinção entre a nova cidadania dos anos 1990 da visão liberal, que gerou o termo cidadania nos fins do século XVIII como uma resposta do Estado às reivindicações da sociedade. Essa distinção é o que permite falar de uma nova cidadania.

Como vimos, a nova noção de cidadania compreende uma alteração na forma de exercício da cidadania, eis que requer uma feição mais coletiva. Compreende ainda, mais que o “ter” direitos, não sendo suficiente a luta pelo reconhecimento desses direitos, mas a ação da sociedade na garantia do seu cumprimento.

Há necessidade de se dar ênfase à organização da sociedade, a fim de que se possa dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. O surgimento de organizações não governamentais que, sem serem parte do governo, desenvolvem atividades de interesses público é uma experiência que aponta na direção da colaboração entre sociedade e Estado. Tal colaboração, tem resultado no encaminhamento e na solução de problemas sociais.

Enfim, a leitura que se pode fazer da discussão acerca da cidadania até aqui apresentada é a de que os direitos, tanto civis como políticos e sociais podem apresentar desvios, avanços ou recuos, de forma que embora já conquistados não estão garantidos, requerendo

esforço para serem mantidos, eis que o reconhecimento de um direito não garante a sua concretização.

Autores como Burgos e Vianna (2002) fundamentados na procedimentalização do direito proposta por Habermas, consideram que as transformações contemporâneas do direito o teriam aberto às aspirações e necessidades coletivas. Da mesma forma, a revolução procedimental teria ampliado os espaços para o exercício de uma “soberania complexa”, que consistiria na combinação de duas formas de representação, a política e a funcional, e de duas dimensões da cidadania, a política e a social; a primeira exercida pelos representantes eleitos com base nos procedimentos democráticos e a segunda, pela comunidade de intérpretes, composta inclusive pelos agentes judiciais legitimados pela Constituição (KOERNER & MACIEL, 2009).

Assim, de acordo com Burgos e Vianna (2002, p. 372):

Se a cidadania política dá as condições ao homem comum de participar dos procedimentos democráticos que levam a produção da lei, a cidadania social lhe dá acesso à procedimentalização na aplicação da lei por meio de múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, proporcionando uma outra forma de participação na vida pública.

Logo, a representação funcional permitiria o acesso do cidadão à aplicação do direito. Já, a luta pela garantia dos direitos tem sido objeto de tutela jurídica por meio de inovações processuais, as chamadas “ações coletivas”, de que resulta, segundo Werneck Vianna *et alii* (1999), “um envolvimento do Direito na própria construção da sociabilidade, na medida em que tais ações favorecem a formação de identidades e de núcleos de organização social, sem os quais não teriam como se viabilizar”.

Transformações ocorreram, portanto, tanto na forma de exercício da cidadania, com o desenvolvimento dos direitos, como no âmbito institucional. Nas palavras de Habermas (*apud* WERNECK VIANNA *et alii*, 1999, p. 16), “considerações de ética social infiltram-se em regiões do direito que, até, então, se limitavam a garantir a autonomia privada”.

A cidadania social dá ao homem comum acesso à “procedimentalização” na aplicação da lei por meio de ações públicas. Dessas modificações, tanto no desenvolvimento da cidadania quanto

institucionais, o poder Judiciário surge, nas palavras de Werneck Vianna *et alii* (1999), como uma alternativa para a resolução dos conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania, na perspectiva do acesso à Justiça.

Um dos principais estudiosos da perspectiva do acesso à Justiça, Mauro Cappelletti, produziu juntamente com Bryant Garth o primeiro balanço sobre os limites e as novas possibilidades de acesso à Justiça na obra justamente intitulada *Acesso à Justiça*, publicado originalmente em 1978. Nesse trabalho os autores discutem as mudanças sofridas pelo modelo individualista de Direito liberal e a ampliação do acesso à Justiça aos chamados direitos difusos e coletivos (ARANTES, 2007).

De acordo com Cappelletti e Garth (1988) o conceito de “acesso à Justiça” tem sofrido uma transformação importante. Nos séculos XVIII e XIX os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos. A teoria era a de que, embora o acesso à Justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção, pois bastava que o Estado não permitisse que tais direitos fossem infringidos por outros, o que por sua vez demonstra certa passividade dos cidadãos e do Estado.

Quando alguma reforma era sugerida, tinha como base o estudo meramente formal e dogmático, sem levar em consideração a experiência da realidade (ou seja, os problemas enfrentados pelos cidadãos para reconhecer e defender seus direitos na prática), portanto, tanto os estudiosos do Direito quanto o sistema judiciário permaneciam afastados das preocupações reais da maioria da população.

Assim, à medida que as sociedades foram crescendo em tamanho e em complexidade e as ações e os relacionamentos assumiram um caráter mais coletivo, deixou-se para trás a visão individualista dos direitos e passou-se a reconhecer os direitos e deveres sociais de governos, comunidades, associações e indivíduos.

Segundo Cappelletti e Garth (1988), três ondas faziam parte da bandeira do acesso à Justiça, principalmente na segunda metade dos anos 1980: a primeira tratava da assistência judiciária para os pobres; a segunda incluía a representação dos direitos difusos (o que, por sua vez, resultou na revisão de noções tradicionais do processo civil); a terceira onda englobava as duas primeiras ondas e tratava-se de uma concepção mais ampla do acesso à Justiça, envolvendo as advocacias judicial e extrajudicial e centrando sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e para prevenir disputas.

A segunda onda, compreendida a representação dos direitos difusos, buscou melhorar o acesso à Justiça no que se refere aos interesses difusos, ou seja, coletivos ou grupais. Ela forçou uma reflexão acerca das noções tradicionais do processo civil, visto que tais noções não deixavam espaço para a proteção dos direitos difusos, sendo que o processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia a respeito de seus próprios interesses individuais. Logo, os direitos que pertencessem a um grupo ou a um segmento público não se enquadravam bem nesse esquema.

Como vimos, o processo civil passou a ser revisto. Questões como a legitimação ativa foram alteradas, pois passou-se a permitir que grupos atuassem na representação dos direitos difusos. Enfim, a visão individualista do devido processo legal vem cedendo lugar a uma concepção social, coletiva.

Segundo Cappelletti e Garth (*apud* ARANTES, 1997, p. 101):

O reconhecimento da direção difusa e coletiva de certos interesses pelo Direito levou vários países a promover novas formas processuais de acesso à Justiça, transcendendo o modelo liberal de ações judiciais individuais e abrindo espaço às ações coletivas. Desse importante processo de mudança, os autores destacam a fragilidade dos indivíduos frente à crescente complexidade do mundo contemporâneo e à dimensão coletiva de vários tipos de conflitos, ao mesmo tempo em que apontam a incapacidade das instituições estatais de oferecer proteção geral a direitos transindividuais como o meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público, histórico e cultural, entre outros. Entre a fragilidade de indivíduos isolados e a incapacidade estatal, os autores valorizaram as soluções adotadas por diversos países no sentido de abrir a Justiça a associações civis legalmente constituídas para defesa judicial de interesses difusos e coletivos, desafiando o [poder] Judiciário a assumir um papel totalmente novo.

Esses novos direitos, não particulares, mas que pertencem a um conjunto de indivíduos nem sempre identificáveis, puderam ser representados judicialmente por atores sociais e coletivos, a exemplo das associações civis.

No Brasil, trabalhos como o de Luiz Werneck Vianna *et alii* demonstram a expansão do poder Judiciário no que se refere à proteção de direitos coletivos e sociais. Para Werneck Vianna *et alii* (1999, p. 22):

As múltiplas alterações que se seguiram têm derivado da conformação para um cenário para ação social substitutiva à dos partidos e das instituições políticas, no qual o poder Judiciário surge como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para agregação do tecido social e adjudicação da cidadania.

De acordo com Werneck Vianna *et alii* (1999), a percepção cappellettiana do caráter estratégico do acesso à Justiça para a formação da cidadania encontrou recepção na magistratura brasileira. Seguindo essa concepção, o poder Judiciário deveria fazer um movimento em direção à sociedade, implementando formas mais democráticas, simples e rápidas de acesso à Justiça. A expectativa de Cappelletti era a de que tal reforma seria capaz de alterar o pensamento popular, no que se refere à defesa de seus direitos.

Werneck Vianna *et alii* (1999) explicam que o segundo momento – do processo de democratização do acesso à Justiça – consistiu na introdução de reformas que pudessem proporcionar representação jurídica para o interesse público. Esses autores consideram que uma certa falência dos mecanismos engendrados pelos sistemas de *Welfare State* para a proteção social pode ter contribuído para a percepção de que o governo não poderia desempenhar sozinho, e de modo eficiente, a defesa de interesses públicos, trazendo à tona um vasto contingente de atores e de direitos e uma profunda deslegitimação das instituições governamentais para o desempenho eficaz de tais políticas.

Ainda de acordo com Werneck Vianna *et alii* (1999), o Brasil teria atingido a terceira grande onda de democratização de acesso à Justiça, mesmo sem que a intervenção estatal para garantir assistência judiciária tivesse sido plenamente cumprida, como o fato de as defensorias públicas não estarem generalizadas no país. É interessante ressaltar que tais mudanças deram-se como autorreforma do poder Judiciário, sem qualquer mobilização da sociedade, mesmo dos setores organizados na luta pela democratização do país.

Assim, com o surgimento de direitos difusos e coletivos, os sistemas jurídicos começaram a preocupar-se em dotar os indivíduos de

condições para apelar à Justiça, sendo que o marco fundamental foi a criação da ACP, em 1985, por meio da qual os direitos ao meio ambiente, do consumidor e do patrimônio histórico e cultural passaram a ser defendidos coletivamente em juízo.

No item abaixo, apresentaremos algumas anotações sobre a ACP, objeto de estudo desta tese, bem como sobre as formas de acesso à arena judicial.

1.2. A ACP como objeto de estudo

A ação civil pública, entendida como um recurso mobilizatório das organizações da sociedade civil constitui objeto desta tese. Para colocar tal objeto em perspectiva analiticamente adequada, vamos descrevê-lo, primeiramente, no seu âmbito estritamente jurídico, para, em um segundo passo, constituí-lo como objeto de análise sociológica e política. Nesse contexto, faremos a revisão da literatura que discute o assunto sob a ótica de suas vantagens e desvantagens sociais, propondo um deslocamento na forma de análise dessa questão para os fatores condicionantes do uso da ACP.

1.2.1. A ACP na Ciência Jurídica

Sendo esta tese de Sociologia Política, não nos cabe fazer aqui uma revisão exaustiva dessa questão no âmbito da Ciência Jurídica. Nosso propósito nesta seção será levantar tão somente alguns elementos imprescindíveis do Direito que nos permitam esclarecer o que é esse instrumento jurídico em si mesmo. Não propomos, portanto, uma revisão ampla de literatura, mas apenas uma caracterização histórica e jurídica do tema.

Na perspectiva histórica, cabe lembrar que, embora já existissem leis que autorizassem a defesa dos interesses dos membros de determinadas coletividades, como os sindicatos e a Ordem dos Advogados do Brasil, somente com a Lei n° 7.347/85, conhecida como Lei da ACP, foi possível constatar uma evolução em relação às ações coletivas.

Os juristas Ada Pellegrini Grinover, Kasuo Watanabe, Cândido Rangel Dinamarco e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, utilizando-se da experiência estadunidense, elaboraram o anteprojeto de Lei n° 3.034/84 para apresentar a ACP como um instrumento de proteção dos direitos da coletividade. Entretanto, referido anteprojeto foi ampliado pelo Ministério Público de São Paulo e enviado ao Ministério da Justiça,

que o apresentou como projeto de iniciativa do poder Executivo à Câmara dos Deputados, sob o nº 4.984/85, dando origem à referida Lei da ACP (cf. DEMARI, 2008).

Já na Constituição Federal (CF) de 1988 referidos sinais das ondas cappellettianas firmaram-se no plano normativo por meio de uma série de dispositivos, a saber: o art. 5º, inciso LXXIV, que dispõe sobre a assistência judiciária integral aos necessitados; o art. 98, que inclui a criação dos juizados especiais; o art. 134, que eleva a Defensoria Pública a instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados; os art. 127 a 129, que propõem a reestruturação do papel do Ministério Público, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos.

Chama atenção o disposto no art. 129, inciso III (BRASIL, 1988), que prevê a promoção da Ação Civil Pública:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público. [...] III – Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Enfim, a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 7.347/85, evidenciando, nas palavras de Brandão (1998, p. 40), “sua característica de instrumento de defesa da cidadania, portanto, de instrumento da política”.

No entanto, cumpre esclarecer que, embora seja comum identificar a Constituição Federal de 1988 como o marco inicial da normatização dos direitos difusos e da mudança no papel institucional do MP, pode-se verificar que, analisando-se textos legais anteriores, a CF apenas consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído por meio de leis ordinárias e complementares (ARANTES, 1999).

Como explica Arantes (1999), a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, pode ser considerada o marco jurídico inicial da normatização de interesses difusos e coletivos no Brasil e também da inclusão de novos instrumentos processuais, pois legitimava o MP para propositura de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Mais tarde, a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, deu nova organização nacional ao MP e definiu como uma de suas funções institucionais

“promover a ação civil pública”. Assim, em 1985, por meio da Lei nº 7.347, ou seja, depois de quatro anos da aparição da figura da ACP em textos legais, é que se regulamentou esse tipo de ação.

No que se refere ao objeto da ACP, ele encontra-se previsto no art. 1º da Lei nº 7.347/85 e refere-se à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; a infração contra a ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística. Logo, a ACP presta-se a garantir a solução pacífica do conflito de interesse ou de direito difuso.

Almeida (2005) explica que quando a poluição de um rio afeta as populações ribeirinhas; quando indústrias alimentícias fraudam milhares de consumidores; quando a indústria edílicia deteriora o patrimônio artístico, histórico ou turístico, verifica-se a necessidade de não deixar sem tutela tais interesses comuns. Assim, como se pode perceber, a ACP foi planejada para atender a sociedade civil, nasceu com espírito comunitário, para defesa e proteção de interesses sociais.

A responsabilização acima citada refere-se à condenação em dinheiro ou ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Por obrigação de fazer ou não fazer deve-se entender a sentença judicial que obriga o réu a reparar o dano causado ou suspender eventual atividade que esteja violando direitos coletivos ou que os esteja pondo em risco. A decisão que obriga fazer ou não fazer tem conferido um caráter prático às sentenças judiciais, pois o interesse principal nesse caso é a reparação concreta e imediata do dano causado, especialmente quando se trata do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural e dos consumidores (ARANTES, 1999).

No caso da condenação em dinheiro, a Lei nº 7.347/85 prevê a criação de um fundo para o qual serão revertidas as indenizações que servirão para a reconstituição dos bens lesados, na medida em que uma das características dos direitos difusos é a sua indivisibilidade, de modo que o resultado da ação deve ser revertido em benefício de todos (ARANTES, 1999).

Em razão de inovações no ordenamento jurídico, o Ministério Público deixou de ser o único legitimado para a promoção da ação civil pública. Costa Passos (2000, p. 10) explica que se procurou ampliar os mecanismos asseguradores que viabilizam a defesa de interesses diretamente pela comunidade atingida, podendo a referida ação ser ajuizada por grupos formados espontaneamente, como as associações, evidenciando uma nova concepção muito mais social e participativa da

própria estrutura institucional estatal. Assim, de acordo com o art. 5º da Lei nº 7.437/85, têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; além desses órgãos, também se inclui nessa relação a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e que inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Com a legitimação das associações civis no ajuizamento das ACPs, a sociedade civil passou a ser titular de uma verdadeira ação política, tanto para o controle social das ações e omissões do poder público quanto para a concretização de direitos e garantias previstas na Constituição Federal. Como bem esclarece Arantes (1999), como se trata de interesses difusos, o autor da ação civil pública não é o titular do interesse a ser tutelado, mas simplesmente o “representante” da coletividade em juízo.

Appio (2007, p. 219) explica que as associações consistem em mecanismos de representação da vontade coletiva de seus membros. Seu interesse está adstrito à representação dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos diretamente relacionados com os objetivos de seus associados, constantes em seus estatutos, por meio da substituição processual.

Os interesses das associações podem ser de três ordens: (1) interesses difusos, pois visam à tutela de bens correlatos a interesses transindividuais, tais como a defesa do meio ambiente ou dos interesses difusos dos consumidores; (2) interesses coletivos de seus membros, de natureza indivisível, na medida em que possuem um relação jurídica de base, como alunos de uma mesma universidade; (3) interesses próprios da entidade, enquanto pessoa jurídica de direito privado (APPIO, 2007, p. 220).

Na tutela dos interesses difusos, abre-se a via da ACP para benefício das associações que ostentem a condição de protetoras dos bens mencionados no art. 1º da Lei da ACP, ou seja, que consignem em seus estatutos a defesa do meio ambiente, do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência ou do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, de modo que seu âmbito de representatividade extrapola limites de seus quadros associativos, pois são portadores adequados de um interesse social.

De acordo com Peters (s/d), a ACP permitiu pela primeira vez no Brasil o ingresso da sociedade como autora da ação e requerente da tutela jurisdicional do Estado, transformando o poder Judiciário em um campo de reivindicações sociais e de concretização de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, mas não implementadas pelo Estado.

Peters enumera os avanços obtidos com as ACPs: o primeiro grande avanço dar-se-ia com a abertura do poder Judiciário para o amparo dos interesses da sociedade; o segundo avanço ocorreria com a fixação do foro do local do risco ou do dano como competente para conhecer e julgar as ACPs, o que favorece em muito o acesso ao poder Judiciário pela população, a investigação e a responsabilização dos causadores de dano à comunidade. O terceiro avanço dar-se-ia com a consagração dos efeitos *erga omnes* (para todos) da coisa julgada produzida pela sentença que julga procedente a ACP – muito embora, recentemente, tenha-se restringido tais efeitos aos limites territoriais da atuação jurisdicional. O quarto avanço seria o reconhecimento da responsabilidade solidária de todos aqueles que, de alguma forma, tenham contribuído para o dano à coletividade; por fim, em quinto lugar, com a inexigibilidade de antecipação de custas ou de depósito inicial e de honorários de perito, que só podem ser exigidos no final do processo da parte condenada.

No entanto, alguns entraves também foram observados por Peters (s/d), que chama a atenção para a necessidade de sua superação, no sentido da efetivação das ACPs: em primeiro lugar, o ônus da prova desestimula os legitimados, pois muitas vezes encontram dificuldades para produzir as provas técnicas necessárias ao ajuizamento da ação; em segundo lugar, a dificuldade de encontrar peritos dispostos a trabalhar para receber apenas no final da ação; além disso, os seguintes aspectos também são negativos: a morosidade, que pode gerar graves e irreparáveis prejuízos aos cidadãos; a falta de preferência das ações; a cassação de liminares pelos tribunais sem a devida análise dos interesses em jogo e a falta de tratamento adequado por parte dos serventuários da Justiça, em razão da falta de recolhimento antecipado de custas e diligências.

Feita essa breve caracterização jurídica, vejamos como o tema da ACP na sua relação com a sociedade civil vem sendo discutido no âmbito das Ciências Sociais, em especial no da Ciência Política.

1.2.2. A ACP na Ciência Política: revisão do debate e novas perspectivas

Ampliados os direitos sociais com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou-se a exigir do Estado uma intervenção maior na garantia dos referidos direitos. Entretanto, se o Estado, por meio do poder Legislativo e do poder Executivo, não atende à expectativa da sociedade, esta busca a efetivação de tais direitos junto ao poder Judiciário, por meio do ingresso de ações judiciais como a ACP, reconhecendo nessa instituição do poder estatal a possibilidade de efetivação desses direitos e a continuidade da cidadania social.

A forma como esta busca pelo poder Judiciário vem sendo utilizada pela sociedade produz debates a respeito da mediação do Ministério Público no ajuizamento das ações, isto é, sobre suas vantagens e desvantagens. Como dissemos, alguns são entusiastas, outros mais céticos quanto ao ativismo do MP. Isso se deve a que o acionamento da arena judicial pelas organizações da sociedade civil tem-se dado de duas formas: a primeira, por meio do encaminhamento de representações ao Ministério Público; a segunda, com o ajuizamento direto das ações no poder Judiciário.

Nos casos em que as representações são encaminhadas ao Ministério Público, este passa a tomar a decisão acerca da judicialização ou não da demanda, transformando-a ou não em ação judicial; assim, o fato de as organizações buscarem o Ministério Público para apresentar representações não significa que a questão esteja judicializada. Vejamos o que diz a literatura acerca dessa questão.

Autores como Arantes (1999) interpretam a mediação do MP no ajuizamento das ACPs como uma desvantagem para a construção efetiva da cidadania. Para esse autor, o MP tem uma visão da sociedade civil como fraca e desorganizada, portanto incapaz de defender seus direitos; além disso, o MP vê as instituições políticas como insatisfatórias no cumprimento do seu papel representativo, devendo por isso as instituições da Justiça atuar afirmativamente para proteger os direitos. No entanto, Arantes alerta para o risco de que esse ativismo seria um indicador de uma visão tutelar da sociedade brasileira: a intervenção do MP na relação Estado-sociedade em defesa da última não deve acontecer para sempre, mas até que o cidadão, conscientizado pelo exemplo da ação do seu protetor (ou seja, do MP), desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses, cabendo ao MP o papel da conscientização e responsabilização da sociedade brasileira com vistas ao alargamento do acesso à Justiça das demandas sociais.

Em obra anterior, Arantes (1997) já entendia como negativos os poderes de controle do Ministério Público ampliados pela Constituição Federal de 1988; ele criticava o uso que os promotores fazem de sua legitimidade ativa para propor ações civis públicas, sugerindo o “substitucionismo” da sociedade civil por parte da instituição.

Na avaliação de Koerner e Maciel (2009), Arantes identifica o caráter verticalizado e paternalista do novo papel da instituição no perfil de intervenção nos conflitos sociais e políticos praticados pelo Ministério Público. Na análise da autoria das ações civis públicas, ele interpreta o elevado número de ações iniciadas pelo Ministério Público, em comparação com o das associações civis, como efeito dos constrangimentos e benefícios distribuídos pela Lei da Ação Civil Pública, de 1985, que só reconheceu os setores previamente organizados; quanto aos não-organizados, essa lei sinalizou que o caminho mais racional e eficiente seria bater às portas do Ministério Público. Assim, em contraposição ao senso comum segundo o qual a grande defasagem existente entre o número de ações civis públicas patrocinadas pelas associações civis e pelo MP decorreria de razões sócio-políticas, para Arantes, os novos instrumentos legais teriam reforçado “extraordinariamente” os recursos organizacionais e processuais da instituição frente aos da sociedade civil, eternizando o princípio tutelar que sempre orientou a relação entre Estado e sociedade no Brasil.

Koerner e Maciel (2009) alertam para o problemático enfoque analítico adotado por Arantes, pois ele centra-se na intencionalidade dos atores. Koerner e Maciel asseveram que as premissas metodológicas adotadas por Arantes orientam interpretações discutíveis tanto a respeito da retórica institucional quanto dos padrões de interação entre o Ministério Público e o ambiente externo, como as organizações sociais. Uma primeira interpretação problemática é relativa às afirmações dos membros do MP quanto à hipossuficiência da sociedade civil como sinal inequívoco da concepção tutelar, logo, autoritária e paternalista, pois os conceitos de “hipossuficiência” e de “tutela” têm dimensão jurídica: sendo tais conceitos interpretados nesse sentido pelos membros do Ministério Público, seria no mínimo apressado dar-lhes um conteúdo político e ideológico imediato.

Do mesmo modo, Koerner e Maciel alertam para a concepção de que promotores e procuradores teriam um papel pedagógico e ativo na promoção dos direitos coletivos, pois as afirmações de Arantes constituem não matéria de opinião, mas remetem ao próprio desenho institucional do MP e à função profissional de seus membros. Em outras

palavras, trata-se de atribuição da organização que traduzem o significado atribuído às instituições judiciais nas democracias contemporâneas e não a ideologia corporativa dos seus membros.

Quanto ao “substitucionismo” institucional alegado por Arantes no caso do ajuizamento das ações civis públicas, Koerner e Maciel (2009) também fazem objeções, pois não leva em consideração as múltiplas motivações dos agentes sociais no encaminhamento de demandas ao sistema de Justiça, bem como desconsidera o papel legitimador das denúncias e das representações que, em quantidade significativa, têm sido oferecidas por agentes sociais, políticos e estatais ao Ministério Público.

Koerner e Maciel (2009) questionam se as organizações de Justiça seriam tão impermeáveis e autônomas em relação a expectativas, interesses e orientações morais, presentes no ambiente sociocultural mais amplo. Eles observam a atuação do Ministério Público em conflitos ambientais, nos quais muitas vezes os movimentos ambientalistas encontram no Ministério Público um aliado forte para a inserção das suas demandas na agenda política brasileira.

Por outro lado, autores como Werneck Vianna (2002) e Losekann (2013) consideram a mediação do MP no ajuizamento das ACPs como vantajosa para a sociedade civil. Werneck Vianna considera que a participação de órgãos estatais como autores de ações coletivas mostra a face cooperativa das relações estabelecidas entre administradores e promotores de Justiça, já que os órgãos públicos muitas vezes se dirigem ao Ministério Público para acionar outros órgãos públicos. Continuam os autores reforçando que o Ministério Público tem desempenhado o papel de coordenação e mediação entre diversas agências estatais, valendo-se de maneira significativa de instrumentos extrajudiciais na resolução de disputas.

Koerner e Maciel (2009) entendem que essa opinião de Werneck Vianna coloca em xeque a tese do “substitucionismo” da sociedade civil ou do poder Judiciário operado pelo Ministério Público, defendida por Arantes. Entretanto, não vemos dessa forma, já que Arantes trata das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público em relação às associações civis e não aos órgãos públicos.

Ainda para Koerner e Maciel, na visão de Werneck Vianna e Burgos (2005) o Ministério Público é parte da constituição de um complexo sistema de complementaridade e interdependência entre os poderes do Estado, os meios de comunicação, a cidadania organizada e os indivíduos; tal sistema funcionaria como instância que agrega esforços, já que a solução dos conflitos coletivos tem demanda a

construção de redes institucionais que abarcam, além do Ministério Público e de entidades sociais, o próprio poder público, bem como atuaria preventivamente: desse modo, não teria papel de concorrência, mas de complementaridade.

Por fim, concluem Koerner e Maciel que o retrato otimista da atuação do Ministério Público nas ações coletivas feita por Werneck Vianna e Burgos (2005) deve ser relativizado, pois são necessárias pesquisas empíricas que demonstrem a relação entre o conteúdo das decisões judiciais e a expectativa dos sujeitos, a fim de que se possa ter uma visão mais adequada da relação entre o sistema de justiça e a eticidade do “mundo da vida”. Por outro lado, a pesquisa de Werneck Vianna e Burgos torna flagrante a diluição da ideia de “judicialização da política”, na medida em que indica que o Ministério Público tem evitado judicializar conflitos entre instâncias políticas e judiciais, preferindo propor acordos políticos na esfera dos inquéritos civis, de modo que a ação do Ministério Público deixa de ser indicadora da judicialização.

Filiam-se à posição de Werneck Vianna e Burgos autores como Losekann (2013). Essa autora considera que, no vínculo que se estabelece entre as associações e o Ministério Público, a ação da sociedade civil deve resumir-se à busca de um “aliado influente” – no caso, o representante do Ministério Público. Para Losekann, cabe à sociedade civil abastecer o MP com informações, isto é, realizar representações e ficar na espera de que o MP formalize uma ação judicial. Para essa autora as ações judiciais demandam um saber jurídico específico, uma fundamentação que raramente aqueles que não são especialistas terão; além disso, as ações que pelo MP são diferentes daquelas ajuizadas pelas associações da sociedade civil por meio de seus advogados e a sociedade civil deve restringir-se ao seu papel de reunir e encaminhar provas e evidências ao MP e este, sim, saberá com maior exatidão elaborar uma ACP.

Na expectativa de compreender o processo de mobilização legal como parte de um repertório de ação coletiva utilizado pela sociedade civil, Losekann (2013) chama a atenção para o uso da ACP por parte das associações civis de modo direto e para os vínculos interpessoais estabelecidos entre militantes da sociedade civil e promotores de Justiça, na busca da sociedade civil pelo ajuizamento da ACP via promotores. A autora argumenta que, mesmo que o conflito seja resolvido sem a entrada em cena do poder Judiciário, ou seja, por meio de um termo de ajustamento de conduta (TAC), que pode ser elaborado pelo MP, caso o acordo previsto no TAC não seja cumprido fica aberta a possibilidade do ajuizamento da ACP: as organizações devem buscar, antes, a

mediação do MP e, caso este não judicialize a questão ou não a resolva por meio de TACs, caberia ainda à sociedade civil a possibilidade de ajuizar diretamente a ação.

Outros autores como Cavalcanti (1999) e Cardoso, Fanti e Miola (2013) preferem considerar a dualidade, isto é, as vantagens e as desvantagens do encaminhamento das demandas das associações civis ao Ministério Público. Para Cavalcanti (1999), o fato de o Ministério Público servir de mediador na resolução de questões coletivas é questionável, haja vista que constitui uma moeda de duas faces: tanto pode facilitar o encaminhamento do problema, como pode criar uma dependência pouco benéfica para a construção da cidadania.

Cardoso, Fanti e Miola (2013) realizaram estudo acerca da interação entre as instituições estatais, como o Ministério Público, e a sociedade civil, representada pelas entidades de defesa de direitos (associações, centros de assessorias jurídicas populares e universitárias, centros de defesa de direitos, comissões pastorais, fundações, institutos, movimentos sociais, núcleos e serviços de assessoria jurídica, ONGs etc.), pois eles compartilham o espaço de mobilização do Direito. Esses autores entendem que o Ministério Público possui o mesmo método de atuação da sociedade civil, como a possibilidade de ajuizar ação civil pública para atacar problemas de dimensão coletiva.

A pesquisa de Cardoso, Fanti e Miola revelou diversas características da interação entre as entidades de defesa de direitos estudadas e o Ministério Público. Em primeiro lugar, o encaminhamento de caso por meio de representações, por parte das entidades de defesa de direitos ao MP, ocorre devido aos seguintes motivos: somente fariam o trabalho de orientação jurídica e não entrariam com ações judiciais; não dispõem de estrutura técnica, financeira e física para atender o caso orientados; o caso fugiria da temática com a qual a entidade trabalha; acreditariam que o peso institucional do Ministério Público pode colaborar para um desfecho positivo do caso; acreditariam ser função da instituição fazer o atendimento dos cidadãos promovendo o acesso à Justiça. Em segundo lugar, a realização de parcerias e articulações por meio de reuniões e seminários promovidos pelo MP para discussão de casos e transferência de informações da sociedade civil para embasar ações do MP. Em terceiro lugar, haveria ao mesmo tempo uma atuação judicial conjunta e uma divisão de trabalho para proposição de ações ou mesmo durante seu processamento, com a coleta de documentos por parte da sociedade civil e sua entrega ao MP. Em quarto lugar, a realização de cursos de capacitação organizados pelo MP para as entidades. Em quinto e último lugar, a mediação feita pelas entidades de

defesa de direitos entre, de um lado, os movimentos sociais, as comunidades e os grupos e, por outro lado, o MP.

De outra forma, Cardoso, Fanti e Miola mostram que existem pontos em que as entidades de defesa de direitos e o MP não se coadunam, não coincidem, primeiramente devido a antagonismo por parte do MP em relação a algumas das entidades estudadas, em particular aquelas que atuam com a temática da terra e de questões criminais; em segundo lugar, a relação entre o promotor e a entidade é determinante para que a relação ocorra, ou seja, afinidades políticas e ideológica podem favorecer a interação, assim como oposições políticas e ideológicas podem inviabilizá-la completamente.

Como vimos, se, de um lado, o encaminhamento de demandas das associações por meio do Ministério Público tem demonstrado vantagens para a sociedade civil, de outro lado existem evidências de que esse encaminhamento pode trazer prejuízos para a construção da cidadania, uma vez que a sociedade, conscientizando-se de seus direitos, deveria defendê-los por conta própria.

Nesse sentido, no que se refere ao enfoque analítico de Arantes (2007), além das questões levantadas por Koerner e Maciel (2009), podemos acrescentar outros pontos. Um deles seria a visão negativa de Arantes sobre os poderes de controle dos representantes do Ministério Público ampliados pela Constituição Federal de 1988, pois não há dúvidas de que um dos mais importantes legados da atual Constituição brasileira é a consagração da independência e da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público e que o Ministério Público tem sido um instrumento importante na defesa da democracia, no incentivo ao respeito à lei e aos direitos difusos e coletivos, como o meio ambiente e o patrimônio público.

Ainda quanto à crítica ao uso que os promotores fazem de sua legitimidade ativa para propor ações civis públicas, sugerindo o “substitucionismo” da sociedade civil por parte da instituição, entendemos que há que se salientar que o Ministério Público é um dos legitimados para propor a ACP e que as organizações da sociedade civil também ocupam o seu espaço no rol de legitimados, sendo, portanto, o Ministério Público mais um daqueles que detêm o poder de buscar a solução para os problemas sociais. O fato de o Ministério Público ser a parte que mais tem atuado no ajuizamento das referidas ações não lhe confere o título de substituto da sociedade civil mas, sim, o de legitimado que está fazendo a sua parte, que cumpre suas atribuições.

Por outro lado, ratificamos a necessidade de relativizar a visão otimista sobre a atuação do Ministério Público presente em Werneck

Vianna e Burgos, especialmente nos casos de conflitos que envolvem associações da sociedade civil, pois a ação do Ministério Público, ao propor um acordo extrajudicial dentro dos inquéritos civis, deixando de judicializar a questão, pode resultar em desvantagens para a sociedade civil, que muitas vezes não é chamada para participar da mesa de negociação para efetivação dos acordos. A atuação do Ministério Público na proposição de ações civis públicas, portanto, deve ser questionada.

Losekann (2013, p. 326) constatou tal situação quando analisou um conflito ambiental entre a sociedade civil e a empresa Veracel, que ensejou a elaboração de um termo de ajustamento de conduta: “O MP ignorou as entidades da sociedade civil regional que realizaram as denúncias, possibilitando o acordo mencionado no TAC e acolhendo como terceiros intervenientes no processo entidades e empresas consideradas ‘amigas’ ou ‘coirmãs’ das empresas de celulose”. Todavia, tal situação não foi suficiente para mudar o argumento central da autora, segundo o qual a ACP via Promotor de Justiça é a melhor opção para a sociedade civil.

Sobre essa questão, temos que os TACs elaborados pelo Ministério Público, muitas vezes deixam de atender a real expectativa da sociedade civil, pois criam-se formas para resolução do conflito e para facilitar o cumprimento pela parte violadora dos direitos, como prazos alongados e outros. Assim, quando o TAC deixa de ser cumprido, pode não haver mais tempo para ajuizamento de uma ação judicial, pois os danos podem ser irreversíveis, como nos casos dos danos ambientais.

Buscando interpretar o pouco uso direto da ACP pelas associações civis, Losekann (2013) conclui que uma das evidências seria uma inclinação dos promotores locais para ouvir as demandas da comunidade e que mesmo aquelas associações que possuem advogados em seus quadros preferem recorrer ao Ministério Público. Podemos dizer que é excelente que o Ministério Público hoje atue de modo mais próximo à sociedade civil, mas esse argumento não serve para justificar o pouco uso das ACPs pela sociedade. Os problemas que assolam a sociedade hoje são em número suficiente para uma atuação do MP, mais um número maior ainda de atuações por parte da sociedade civil: logo, as ações do MP não substituem as ações da sociedade civil. O que ocorre é que, embora possa-se registrar um certo grau de compreensão política desenvolvido a partir da Constituição de 1988, esse grau de compreensão ainda é restrito.

Entendemos ainda que aceitar as observações de Losekann (2013) – segundo as quais as ações judiciais demandam um saber jurídico

específico, uma fundamentação que raramente aqueles que não são especialistas terão, que as ações elaboradas pelo MP são diferentes daquelas ajuizadas pelas associações da sociedade civil por meio de seus advogados e que a sociedade civil deve restringir-se ao papel de reunir e encaminhar provas e evidências ao MP, pois este, sim, saberá com exatidão maior elaborar uma ACP – é admitir que um advogado é menos especialista na elaboração de uma ACP do que um Promotor de Justiça, ou admitir uma diferença de conhecimento jurídico entre os advogados das associações e os promotores de Justiça, o que por sua vez seria um equívoco. Nenhum Promotor de Justiça é mais ou menos especialista na elaboração de uma ACP do que qualquer advogado. A diferença poderia estar no tempo que referidos profissionais dispõem para elaboração das peças processuais, pois, sendo os advogados das associações civis voluntários na maioria das vezes, acabam por elaborar as petições de ACPs em horários não compatíveis com seus trabalhos, mas nunca porque teriam menos conhecimento jurídico para tanto.

Em segundo lugar, entender o papel da sociedade civil como restrito ao encaminhamento das provas e evidências é subestimar a capacidade da sociedade civil que, seja por meio de advogados voluntários, seja por meio daqueles que fazem parte da diretoria das organizações ou que são contratados para prestação de serviços, vem mostrando sua capacidade de organização, ajuizando diretamente ações e obtendo sucesso, sem a necessidade de aguardar a disponibilidade do Promotor de Justiça ou de correr o risco de ver a sua demanda ser avaliada como imprópria pelo Promotor de Justiça, a quem não compete o julgamento. Esta afirmação contraria o próprio entendimento de Losekann, que não vê a sociedade civil como desorganizada e incapaz de defender seus direitos.

A sociedade civil não pode ficar à mercê da decisão do Promotor de Justiça, pois, como é sabido, a ACP é apenas uma das atribuições do MP, que carrega uma agenda extensa de trabalho, sendo justamente esse o motivo para o alargamento dos legitimados para propor a ACP. Em outras palavras, quis o legislador que a sociedade civil não precisasse depender do Ministério Público para buscar a solução dos seus problemas. É a própria Losekann (2013, p. 325) quem reconhece que “a grande demanda de trabalho impõe a necessidade de realizar escolhas e, nesse momento, aqueles temas sobre os quais há um conflito mais alardeado, onde protestos, associações e a mídia estão mobilizados, irão ganhar a atenção maior dos promotores”.

Portanto, aceitar que a função da sociedade civil deve restringir-se ao encaminhamento das informações ao MP é desconsiderar todo

trabalho da mesma sociedade que buscou a sua inclusão no rol de legitimados para propor a ACP. A busca do aliado influente deve ser vista como positiva quando, por exemplo, não houver disponibilidade de atuação por parte da sociedade civil, o que, por sua vez não é o caso, já que o instrumento da ACP está à disposição da sociedade para ser utilizado.

O ajuizamento das ACPs via MP e o ajuizamento direto por meio das organizações civis são coisas diferentes; não se pode pensar que, depois de disponível à sociedade civil o poder de ajuizar diretamente uma ação, as associações civis continuarem dependendo do MP para tanto seja algo positivo. O MP é um aliado influente na medida em que também possui legitimidade para defesa dos direitos difusos e coletivos por meio da ACP e, portanto, possui entre suas atribuições essa responsabilidade, mas não porque serve de mediador no ajuizamento das referidas ações.

Para além do debate teórico, a hipótese é a de que alguns setores da sociedade civil perceberam a nova oportunidade, os recursos que lhe são disponíveis como o lugar institucional que lhe foi facultado e, por meio das ACPs, buscam conquistar a nova via de acesso à Justiça. Para sabermos como essa oportunidade é aproveitada, mister o entendimento dos motivos que levaram à eleição das salas dos tribunais como arena de disputa por direitos. Isso exige que aprofundemos nossa reflexão sobre o associativismo civil, tema do nosso próximo item.

1.3 O associativismo civil

Especificamente na América Latina, os processos de transição para a democracia ocorreram nas décadas de 1980 e 1990 e, à medida que foram realizando-se avanços, foram surgindo novas práticas políticas e novas ações de grupos da sociedade civil. Avritzer (1997) explica que a construção da democracia não pode ser vista apenas sob a ótica da relação entre Estado e sociedade, mas também como um processo de mudança da cultura política, nas práticas sociais e nas formas de ação coletiva. Para o autor, na América Latina é possível analisar os processos de transição para a democracia sob a ótica das atitudes e das práticas dos atores sociais.

De acordo com Avritzer (1997), quando mudamos o foco da análise da esfera do Estado para a da sociedade, há que se destacar o novo associativismo civil, cujo conceito é formado por três componentes que podem aparecer em conjunto ou separados nos diferentes países da América Latina. O primeiro elemento consiste no

aumento expressivo no número e no ritmo de constituição de associações civis em diversos países. O segundo componente é a ruptura com o padrão homogeneizante de ação coletiva, que privilegiava um tipo de ator – o movimento operário – e passa para a pluralização da ação social. O terceiro componente é a mudança na autoconcepção e nos objetivos pelos atores das suas próprias ações.

Seguindo ainda Avritzer, quatro fenômenos caracterizariam essa mudança no padrão de ação coletiva. O primeiro deles é uma significativa redução da influência da vida sindical nas formas de ação coletiva – o que, no caso do Brasil, refere-se à questões ligadas à cidadania. O segundo fenômeno liga-se à construção de solidariedades locais, ao passo que o terceiro consiste na ação da classe média e da sua ruptura com a ideia de participação como definido com o setor popular. O quarto fenômeno consiste no surgimento de um conjunto de associações temáticas, como grupos de direitos humanos, de grupos ecológicos etc. Em outras palavras, o que ocorre não é apenas a pluralização dos atores, mas também dos temas articuladores da ação coletiva.

Diante do exposto é possível traçar um perfil do que seja o “associativismo civil”: trata-se da união voluntária de indivíduos que formam associações civis sem fins lucrativos, com o objetivo de buscarem visibilidade para suas lutas, junto ao poder político e à própria sociedade.

Por outro lado, segundo Scherer-Warren (1999, p. 15), as associações civis também podem ser definidas na literatura sobre os movimentos sociais da seguinte forma:

São formas organizadas de ações coletivas empiricamente localizáveis e delimitadas, criadas pelos sujeitos sociais em torno de identificações e propostas comuns, como para melhoria da qualidade de vida, defesa de direitos de cidadania, reconstrução comunitária etc.

Tais formas organizacionais, cujas propostas referem-se à melhoria da qualidade de vida, à defesa de direitos e à (re)construção comunitária, têm sido consideradas como um fenômeno que vem contribuindo para o crescimento do processo democrático. Dessa forma, vemos o surgimento de novos atores e novas organizações da sociedade civil envolvidos em movimentos sociais e ações coletivas.

Lüchmann (2014) recupera aportes teóricos que colocam a “arte da associação” como elemento central para pensar os processos de democratização das sociedades contemporâneas, marcadas por elevado grau de complexidade. Nesse sentido, a autora explica que as condições e os impactos das associações na vida social podem ser analisados de diversas maneiras. Para Lüchmann, duas questões dizem respeito aos limites teóricos da relação entre associação e democracia e devem ser destacadas. A primeira questão refere-se às concepções que “excluem uma variedade de práticas associativas” e a segunda, ao “[...] alto grau de generalização acerca dos impactos democráticos das associações”. A autora assevera a necessidade de especificar-se os diferentes tipos de associações e os seus benefícios democráticos.

Baseando-se em algumas pesquisas de Mark Warren, Lüchmann observa que, inobstante a dificuldade de elaborar-se uma teoria das associações diante da diversidade do mundo associativo, é possível construir uma teoria das associações no interior da teoria democrática que permita distinguir as diferentes funções democráticas das associações, por meio de combinações mais ou menos efetivas. Assim, Lüchmann (2014) recupera alguns dos principais aportes teóricos que colocam a associação como elemento central para pensar os processos de democratização. A primeira abordagem baseia-se em Tocqueville e no destaque dado à importância da vida associativa. A segunda abordagem refere-se aos movimentos sociais, com ênfase para as relações conflitivas constitutivas de um campo da ação coletiva. A terceira abordagem destaca o impacto na esfera pública, que por sua vez permite a promoção da tolerância e da formação de opiniões bem informadas. A autora refere-se ainda a uma quarta perspectiva teórica que estaria inserida na terceira, que analisa diferenças e especificidades nas relações entre associações e democracia.

No que se refere à segunda abordagem, que faz a análise dos movimentos sociais, tem-se que as sociedades contemporâneas apresentam, em razão da complexidade social, vários eixos de conflitos que passam por diferentes fontes de poder e autoridade. Lüchmann (2014) explica que os movimentos sociais encontram-se ligados à expressão pública de um conflito social e que a ação coletiva não se orienta somente para o trato dos problemas coletivos, como para corrigir injustiças, mas para identificar alvos para os esforços coletivos, articulados em termos sociais ou políticos.

A autora destaca duas vertentes analíticas na perspectiva dos movimentos sociais: de um lado, o caráter conflituoso dos movimentos sociais; de outro lado, o fato de que os movimentos sociais são mais do

que simples associações enquanto formas de organização grupal, de modo que eles constituem-se pela via da articulação, não sendo estruturas homogêneas e bem definidas, ou personagens com identidades claras e fixas, mas, sim, fenômenos heterogêneos e fragmentados. Lüchmann salienta que as associações são partes constitutivas dos movimentos sociais, são estruturas mobilizantes e um dos principais recursos da ação movimentalista. Mas, de qualquer maneira, para Lüchmann (2014):

[...] O associativismo é central, na medida em que se constitui como fenômeno que desloca as atribuições dos problemas e condições do plano pessoal para o plano sistêmico, requisito central para o desencadeamento de um movimento social.

Ainda de acordo com essa autora (LÜCHMANN, 2014), para a vertente dos movimentos sociais, as principais funções democráticas dos movimentos estão:

[...] Na sua capacidade de alterar a realidade social, seja no plano cultural, seja no plano institucional, no sentido de expor e lutar contra as relações de poder e de dominação que caracterizam as diferentes esferas e espaços da vida social.

A terceira abordagem apresentada por Lüchmann (2014) é representada por Arato e Cohen (1994) e Habermas (1997); ela procura renovar a teoria democrática por meio da reconstrução do conceito de sociedade civil, cuja relação com o associativismo encontra-se na tese de que as instituições civis são instituições responsáveis, entre outras coisas, pelas práticas ancoradas nos princípios da democracia, bem como se configuram como mecanismos de articulação de estratégias tanto defensivas quanto ofensivas. Da mesma forma, para essa vertente a sociedade civil é apontada como uma esfera democrática central que se baseia no “mundo da vida”; desse modo, ela apresenta maior proximidade com os problemas do cidadão comum e a ela é reservado o papel de canalização de temas e problemas a serem democraticamente encaminhados pelos outros subsistemas, a exemplo do poder Judiciário (LÜCHMANN, 2014).

A quarta abordagem apontada por Lüchmann insere-se na terceira e procura avançar na construção e na definição de uma tipologia das

associações, bem como seus efeitos democráticos, tendo como representante Mark Warren (2001).

Tendo em vista que, de acordo com Lüchmann (2014), ao definir as associações e as práticas associativas, a abordagem teórica dos movimentos sociais exclui todas aquelas associações que atuam dentro da ordem social, a teoria da democracia associativa privilegia a análise das grandes associações como as federações e sindicatos e, por seu turno, a teoria da democracia deliberativa ou da sociedade civil retira as organizações e os grupos que estão mais inseridos nos campos políticos e econômicos, como partidos e sindicatos. Dessa forma, considerando que as associações que atuam no dentro da ordem social são o objeto de estudo desta tese, a vertente da democracia deliberativa ou da sociedade civil dará a base para o presente estudo. Nesse sentido, a partir da contribuição de Warren (2001), apresentaremos o conceito, as principais características e os possíveis benefícios democráticos das associações.

A definição de associação, por sua vez, amolda-se a diferentes perspectivas teóricas. Lüchmann (2012b) destaca a teoria do capital social de Putnam, que contempla as associações secundárias, como os clubes de futebol e associações comunitárias; a teoria da democracia associativa, por meio dos trabalhos de Cohen e Rogers, que privilegiam as grandes associações como sindicatos e federações; a teoria habermasiana, que desqualifica aquelas associações que se encontram mais inseridas nos campos político e econômico, como os partidos e sindicatos. Salienta Lüchmann que, no caso dos estudos sobre movimentos sociais, a ênfase vai para as associações que contestam a ordem social.

Não obstante as diferentes perspectivas teóricas acima apresentadas, pode-se dizer que não há uma definição precisa de “associação”, haja vista as diferentes perspectivas acerca dos próprios conceitos de “sociedade civil” e de “democracia”. Entretanto, de acordo com Lüchmann (2014), há uma noção mais ou menos comum quando se fala de associação. Tratam-se de duas características do associativismo centrais para Tocqueville e que teriam sido apontadas por Warren (2001): “a existência de uma relativa igualdade social dos indivíduos e o caráter de voluntariedade na constituição de relações consensuadas que alteram a sensibilidade ética dos seus membros”. Dessas duas características, o voluntariado seria a que diferencia as associações dos grupos como a família e as organizações estatais; além disso, cooperação seria a característica que diferencia as associações das sociedades comerciais.

Uma associação voluntária para Viegas (2004, p. 34) significa:

Todo grupo de indivíduos que decidem, voluntariamente, pôr em comum os seus conhecimentos ou actividades de forma continuada, segundo regras por eles definidas, tendo em vista compartilhar os benefícios da cooperação ou defender causas ou interesses.

No que se refere aos efeitos democráticos, Lüchmann (2014) apresenta três tipos que são produzidos pelas associações:

Efeitos desenvolvimentistas nos indivíduos para prover julgamentos autônomos; efeitos nas esferas públicas tendo em vista a formação de opinião e julgamentos públicos; efeitos político institucionais, seja ampliando e qualificando a representação política, seja cooperando para formas alternativas de governança.

Na tentativa de melhor qualificar os efeitos individuais e institucionais acima citados na esfera pública, Lüchmann apresenta as suas principais dimensões:

Para o desenvolvimento individual:

Eficácia – sentimento de que se pode impactar as ações coletivas e políticas. Informação – empodera indivíduos para demandas de transparência e *accountability* das instituições governamentais. Habilidades políticas – capacidade de fala, de autoapresentação, negociação e barganha, de formação de coalizões e criação de novas soluções, reconhecimento de manipulação, pressão ou ameaça, e compromisso. Virtudes cívicas – ideal de bem comum, justiça, tolerância e outras visões, confiança, deliberação, cooperação, reciprocidade, respeito às leis e direitos dos outros. Habilidades críticas – capacidades cognitivas para formação de julgamentos críticos e autônomos.

Para os efeitos na esfera pública:

Comunicação pública e deliberação – vínculo com o social, mais sensibilidade aos problemas,

comunicação entre indivíduos, informações, maior distância com poder e dinheiro, exposição da pobreza, abusos, discriminações. Representações da diferença – o argumento público é um dos poucos recursos dos mais pobres e fracos sendo que, historicamente, associações têm sido um recurso valioso para os que não dispõem de recursos econômicos, hegemonia cultural, ou prestígio. Representação da comunalidade – no sentido de atuar em prol do que é comum a todos os humanos, como celebrar datas, atuar na desestigmatização de doenças, enfim reforçando um pertencimento de humanidade.

Para os efeitos institucionais:

Representação – as associações contribuem para a representação política, seja falando em nome de seus membros, seja assegurando *accountability* para políticas públicas [...]. Resistência – capacidade de persuasão, de provocação e de resistência em contextos de distribuição desigual de poder. Subsidiaridade – importância da ação coletiva também para subsidiar, ou seja, atuar junto com ou em complemento ao estado. Legitimação democrática – atuação nas esferas públicas e processos pautados pela deliberação, estabilização dos conflitos e influência mais igualitárias nos processos políticos.

Os efeitos democráticos apresentados acima, bem como os elementos para o desenvolvimento individual na esfera pública e institucional, estão presentes de modo parcial nas teorias já citadas acerca da definição de associação, de modo que é possível que não se encontre em uma mesma associação todos os seus possíveis efeitos democráticos.

Considerando os efeitos democráticos das associações, Warren constrói uma tipologia das associações, analisando a maior ou menor potencialidade para promover os tipos de efeitos democráticos. Para tanto, esse autor identifica quatro principais características das associações que promovem diferentes efeitos democráticos: (1) caráter de voluntariedade; (2) meios constitutivos; (3) bens constitutivos e (4) capacidade articulatória (LÜCHMANN, 2014).

Nas associações voluntárias, os conflitos internos são mais limitados e mais raros, seja em função da facilidade da saída, seja pelo forte caráter identitário dado pelos processos de autoseleção que tendem a favorecer um grupo mais homogêneo. Embora apresentem poucos impactos deliberativos em razão da forte identidade, as associações voluntárias conseguem influenciar seus interesses de maneira mais efetiva na esfera pública, além de promover o desenvolvimento individual e institucional (LÜCHMANN, 2014).

As associações voluntárias participativas têm demonstrado efeitos positivos. Viegas (2004) explica que tais efeitos podem ser observados tanto no nível macrossocial quanto no microssocial, sendo que neste último as associações voluntárias desenvolveram competências específicas e redes sociais que favorecem as condições para que os indivíduos atinjam os seus objetivos. É o que se percebe na própria realidade social quando se observa grande número de conquistas, como as decisões judiciais que garantem o direito ao meio ambiente, ao consumo etc.

Os meios constitutivos das associações, por sua vez, seriam divididos em três (LÜCHMANN, 2014):

O social, baseado em normas, costumes, comunicação, solidariedade (grupos sociais, famílias, clubes, igrejas, novos movimentos sociais); a coerção, baseada nas leis e no poder (partidos políticos, associações profissionais, corporações etc.); o dinheiro, a exemplo de grupos de *lobbies*, sindicatos, grupos de consumidores etc.

De acordo com Lüchmann, as associações cujos meios são as leis ou o dinheiro estão mais voltadas para o desempenho de ações estratégicas para o alcance de suas metas, permitindo o desenvolvimento de processos discursivos entre seus membros. Da mesma forma, elas podem trazer “benefícios democráticos significativos, seja na representação de interesses, mudanças na legislação, ou no controle de políticas públicas” (LÜCHMANN, 2014).

No que diz respeito aos bens constitutivos das associações, compreendendo suas propostas, suas metas e seus objetivos, tem-se que podem referir-se a *bens materiais individuais*, como comida, roupa e outros; podem ser democráticos, ao estimular debates e lutas por justiça; podem referir-se a *bens públicos materiais escassos*, a exemplo da água,

do meio ambiente, da saúde, da educação etc.; podem referir-se a *bens de identidade interpessoal*, como amor e família, na medida em que possuem potencialidade para o desenvolvimento individual como autoconfiança, empatia etc.; podem referir-se a *bens de identidade grupal exclusivos*, como religião, etnias, idade etc.; por fim, podem referir-se a *bens sociais inclusivos*, como linguagem, conhecimento, cultura etc., capazes de promover benefícios cooperativos de reforma política e impactos na esfera pública (LÜCHMANN, 2014).

Por fim, a capacidade articulatória das associações, que mobilizaria a vertente teórica dos movimentos sociais, na qual se apresentariam três tipos: (1) as associações isoladas; (2) as que constroem redes de articulação de base intermediária; (3) as que formam amplas redes de articulação, como as redes de movimentos sociais. Os benefícios democráticos aqui compreendem a capacidade de ampliação e interlocução de problemas e demandas sociais e a ampliação da esfera pública, entre outros (LÜCHMANN, 2014).

Viegas (2004, p. 40) apresenta resumidamente os critérios utilizados e combinados por Warren (2001) para chegar à sua tipologia:

Primeiro critério: grau em que uma associação é mais ou menos voluntária. [...]. Pretende avaliar as pressões ou condicionantes objetivas que dificultam a saída do associado ou o impedem de permanecer.

Segundo critério: recursos ou orientações para o meio envolvente. Estes recursos têm a ver com as normas e valores sociais (como solidariedade, identidade partilhada ou valores sociais), o poder do estado ou mercado.

Terceiro critério: objetivos que as associações perseguem. Interessa saber se os objetivos se dirigem essencialmente para os seus membros ou para um bem comum da sociedade que pertencem. Esse aspecto é importante para avaliar a contribuição da associação para o debate na esfera pública. Quando os objetivos excedem os interesses estritos dos associados existem melhores condições para o estabelecimento de parcerias ou acordos com outras instituições, por razões estratégicas. Geram-se, assim, ganhos democráticos no campo deliberativo.

Ante o exposto, esta tese assume o pressuposto teórico de que as práticas associativas sofreram mudanças e de que novas formas de ação coletiva de grupos da sociedade civil surgiram a partir do processo de redemocratização. São exemplos dessas novas práticas sociais e de iniciativas organizacionais a utilização da ACP e da esfera jurídica para solução das demandas sociais, por meio das quais a sociedade civil vem contribuindo para a consolidação da democracia.

Antes de passarmos para o próximo capítulo, cumpre-nos explicar que, em vez de considerarmos se o movimento acima citado – a utilização das ACPs por organizações da sociedade civil na defesa de direitos e resolução de demandas – representa ou não um movimento social, preferimos refletir sobre como a categoria dos movimentos sociais pode explicar tal ação das organizações da sociedade civil no estado de Santa Catarina. Ou seja, não se trata de adotar uma visão substancialista ou essencialista dos movimentos sociais, mas recorrer a tal chave teórica em função de problemas analíticos. E por que seria isso possível?

Em primeiro lugar, porque é sabido que, embora os conceitos de associativismo civil e de movimentos sociais muitas vezes confundam-se, eles acabam diferenciando-se em diversos aspectos. Em segundo lugar, em uma referência a Melucci (1996), pensamos na forma de ação coletiva que propomos estudar (como os atores organizam-se e tornam manifesto o conflito), em termos de impacto aos movimentos sociais, cujo alicerce foi a participação em razão da abertura de oportunidades políticas nos anos de 1980. Da mesma forma, assim como Melucci, pensamos os movimentos sociais como categoria analítica.

Santos (2009) explica que, percebendo a necessidade de um marco teórico para o estudo dos movimentos sociais, Melucci traz elementos para construção de um método ou roteiro analítico que permita estudar a ação coletiva, entendendo que os movimentos sociais são um caso particular desta. Para este autor, o foco no micronível de análise permite analisar os movimentos sociais a partir de estratégias como, a percepção do campo de conflito e o reconhecimento mútuo de um nós, a que se conhece por identidade coletiva.

A “identidade coletiva”, para Melucci (1996) citado por Gohn (2011, p 158), é:

[...] Uma definição interativa e compartilhada, produzida por certo número de indivíduos (ou grupos em níveis mais complexos) em relação à orientação de suas ações e ao campo de

oportunidades e constrangimentos onde estas ações têm lugar.

Entendendo que a dimensão social da ação não vinha sendo tratada de forma adequada no estudo dos movimentos sociais contemporâneos, já que as teorias clássicas norte americanas tornaram-se inaplicáveis para os casos de ação coletiva surgidos a partir dos anos 1960, Melucci propõe um programa que permita tratá-la adequadamente.

Para Melucci (1978, p. 37-38), a versão preliminar da teoria da ação coletiva (ação conflitual) dar-se-ia da seguinte forma:

[...] Como o conjunto das condutas conflituais em um sistema social. Uma ação coletiva implica a luta de dois atores, os quais se caracterizam por uma solidariedade específica e se opõem um ao outro pela apropriação e destinação de valores e recursos sociais.

A outra versão da ação coletiva (movimentos sociais), por sua vez, compreende: “todas as condutas que rompem as normas institucionalizadas nos papéis sociais, que ultrapassam as regras do sistema político e/ ou que atacam a estrutura das relações de classe de uma sociedade” (MELUCCI, 1978, p. 38).

Saliente-se que o primeiro tipo de ação coletiva pode ocorrer independentemente do segundo, porém, este último, só pode acontecer quando a primeira condição lhe abre campo, de forma que esta seria a razão para que os movimentos sociais sejam entendidos como um caso particular da ação coletiva, isto é, quando se ultrapassa os limites do sistema político ou normativo e quando a ação decorre da presença de atores que compartilham uma solidariedade específica e se opõem a outros em torno de valores e recursos sociais (SANTOS, 2009).

Em *Challenging Codes* (1996), Melucci renova sua teoria da ação coletiva incluindo outras dimensões que nos permitam abstrair uma interpretação mais concisa das noções de consenso e conflito. Para Melucci além de reforçar aquele caráter de categoria analítica, os movimentos sociais podem ser melhor entendidos como uma lente por meio da qual os problemas mais gerais podem ser abordados. Para Melucci, a noção de movimentos sociais é uma categoria analítica que invoca solidariedade, torna manifesto um conflito e impõe uma quebra de limites ao sistema dentro do qual a ação tem lugar. Diferente da

primeira definição, a noção de movimento social agora incorpora quatro dimensões condicionantes: (1) tipo de ação reativa ou defensiva; (2) distinção das orientações; (3) identificação do adversário; (4) como categoria analítica possibilita o reconhecimento de como os atores percebem o campo de conflito e como atuam na identificação do adversário (SANTOS, 2009).

Para Melucci a ação coletiva é, então, um sistema de ação que combina recursos, orientações, valores, atores, oportunidades e obstáculos. Assim, a identidade coletiva pode ser definida como dois processos concomitantes, isto é, como a construção de um sistema de ações e como um processo de aprendizagem no qual os significados das ações são incorporados à práxis do grupo. Explica o autor que os atores produzem ação coletiva porque eles estão aptos a definir a si mesmos e sua relação com o ambiente (outros atores, recursos disponíveis, oportunidades presentes).

A definição de ação coletiva que este autor apresenta nos permite estudá-la a partir da categoria analítica dos movimentos sociais, isto é, a partir das construções teóricas que nos fornecem ferramentas diversas para analisar as formas de organização, as formas de promoção ou constrangimentos da ação coletiva e as construções identitárias e partilha de significados que fazem operar processos de escolhas entre formas de ação, interpretação etc.

Os temas que discutiremos no próximo capítulo, como os conceitos de oportunidade política, quadros interpretativos, repertório de ação, existentes na TPP são a lupa através da qual procuramos enxergar o movimento das organizações da sociedade civil na utilização da ACP no estado de Santa Catarina. É exatamente nessa via de análise dos movimentos sociais contemporâneos – como novas formas de organização no nível microssocietal, no campo da ação coletiva e como um processo político – que apresentaremos o debate sobre a ação dos grupos sociais e as oportunidades políticas.

2. CONDICIONANTES DA MOBILIZAÇÃO

Recorrendo de maneira particular à discussão teórica sobre os movimentos sociais, este capítulo apresenta elementos explicativos para entender o objeto de nossa pesquisa, a saber, os fatores condicionantes do uso da ACP. Privilegiando de maneira específica a teoria do processo político, pretendemos indicar elementos teórico explicativos que possam ajudar-nos a entender a mobilização do Direito pela sociedade civil como estratégia de ação política, em particular por meio dos conceitos de “estrutura de oportunidade política”, “estrutura de mobilização”, “quadros interpretativos” e “repertório de ação”, que serão expostos ao longo do capítulo. Ao concedermos tal privilégio a essa abordagem, concordamos com Brito e Maciel (2010) e entendemos que a perspectiva do processo político aborda a ascensão e o desenvolvimento dos movimentos sociais em uma perspectiva multidimensional, isto é, considerando simultaneamente as dimensões estratégicas e simbólicas da ação coletiva.

2.1. A grande síntese: a teoria do processo político

Não nos cabe aqui fazer um histórico e um inventário exaustivo das teorias dos movimentos sociais, mas apenas situar a abordagem aqui escolhida nesse contexto. Sabemos que os primeiros apontamentos sobre as teorias da ação coletiva surgiram nos Estados Unidos, praticamente em conjunto com o desenvolvimento da Sociologia no país. Gohn (2011) destaca que existem pelo menos cinco grandes linhas teóricas de abordagem clássica que discutem os movimentos sociais e coletivos. A primeira teoria sobre as ações coletivas surgiu com a Escola de Chicago no início do século XX, tendo como principal metodologia o interacionismo simbólico de Herbert Blumer. A segunda abordagem desenvolveu-se ao longo dos anos 1940 e 1950, com teorias sobre as sociedades de massa. A terceira corrente predominou durante os anos 1950, com ênfase em variáveis políticas, presente nos trabalhos de Seymour M. Lipset e Rudolf Heberle. A quarta teoria seria uma mistura entre as teorias da Escola de Chicago e a teoria de ação social de Talcott Parsons. Por fim, a quinta corrente é a denominada organizacional institucional e é representada pelos trabalhos de Joseph Gusfield e Philip Selznick (GOHN, 2011).

Entretanto, as teorias das ações coletivas e dos movimentos sociais consolidaram-se definitivamente a partir dos anos 1960, quando sociólogos produziram três paradigmas interpretativos que, de certa

forma, ainda hoje condicionam o debate: a teoria da mobilização dos recursos (TMR), posteriormente reformulada para teoria do processo político (TPP), e a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS). Como dissemos, nesta tese a segunda dessas vertentes será nossa referência básica, pois entendemos que atualmente ela realiza uma síntese das abordagens anteriores. Além disso, de acordo com Brito e Maciel (2010), o contexto estadunidense tem sido utilizado para o estudo da mobilização legal, cujo campo de investigação são as análises do uso do Direito pelos movimentos sociais. Segundo McCann (2010), a teoria do processo político seria a que tem tratado do Direito como recurso e estratégia de mobilização política, uma vez que investe na construção de sínteses conceituais com as teorias dos movimentos sociais. Diante disso, acreditamos que a TPP, com suas dimensões estratégicas e simbólicas, seja relevante para pensar a mobilização do Direito pelas associações da sociedade civil, bem como para identificar os fatores que condicionam a utilização da ACP.

De fato, a TPP surgiu com o objetivo de preencher as lacunas da Teoria da Mobilização de Recursos, que acentua o enfoque econômico. Por outro lado, a TMR desenvolveu um intenso debate com a Teoria dos novos movimentos sociais, resultando na criação de uma nova corrente teórica, na qual a ênfase está no processo político das mobilizações. O destaque é dado para a estrutura das oportunidades políticas, para o grau de organização dos grupos e para a análise cultural na interpretação dos discursos. O debate entre a TMR e a TNMS resultou ainda em uma insurgência contra as explicações economicistas da ação coletiva, vindo a combinar política e cultura na interpretação dos movimentos sociais (ALONSO, 2009).

A partir dessa vertente, McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 21) assim definem movimento social:

Uma interação entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso. [...]. Esta definição específica exclui as reivindicações coletivas de poderosos em relação a poderosos, esforços coletivos para se evadir ou se autorrenovar e alguns outros fenômenos próximos que, de fato, compartilham características importantes com as interações que estão dentro das fronteiras. Nós nos concentramos

nas relações dominantes-subordinados baseados na hipótese de que o confronto que envolve uma desigualdade substancial entre os protagonistas tem características gerais distintivas que ligam movimentos sociais a revoluções, rebeliões e nacionalismos de base popular.

Assim, os movimentos sociais são definidos a partir da relação de poder que se faz presente nas esferas e relações sociais, de modo que possuem o objetivo de modificar as relações de poder por meio do confronto político. Tarrow (2009) chama a atenção para o fato de que, para que se produzam movimentos sociais sustentados, é necessária a existência de elementos específicos, como as estruturas de oportunidade política, as estruturas de mobilização e os repertórios de ação. Somente diante da presença desses três elementos é que a ação realmente aconteceria.

Brito e Maciel (2010, p. 5), por sua vez, explicam o processo de mobilização da seguinte forma:

A estrutura de oportunidades políticas condiciona a disponibilidade em determinadas conjunturas históricas, de “meios formais ou informais, através dos quais os grupos engajam em ações coletivas de forma sustentada ou permanente”, que permitem dar suporte prático à ação coletiva. Por meio desses suportes, as “estratégias de mobilização”, os movimentos sociais mobilizam “repertórios de ação” [...] compostos de formas de ação política não-institucionalizada – como protestos públicos, greves, boicotes – e institucionalizadas, como lobbies e procedimentos judiciais [...].

Bringel (2011, p. 51-53), em seu trabalho “A busca de uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow”, reflete sobre a recepção das teorias estadunidenses no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais no Brasil. Ele assevera que a discussão acerca dessa teoria é caracterizadas por ser indireta, tardia e parcial/limitada:

Indireta porque a discussão, até recentemente, foi realizada principalmente através do esforço analítico de alguns colegas brasileiros, onde se

destaca o já clássico trabalho de sistematização de Gohn (1997). [...]. deste modo a teoria da mobilização dos recursos, a noção de *frames* ou as estruturas de oportunidades políticas nunca foram totalmente desconhecidas, mas não chegaram ao Brasil via Doug McAdam, John McCarthy, David Snow ou o próprio Tarrow, [...].

Tardia porque a recepção de obras como *O Poder em Movimento*, originalmente publicada em 1994, demorou quinze anos para chegar ao Brasil. Parcial/limitada já que algumas obras seminais demoram a chegar e certos debates contemporâneos começam a circular, textos fundamentais nunca foram nem traduzidos nem seriamente discutidos.

Em seu diálogo com Tarrow, Bringel recebe sugestões acerca de quais seriam as razões para essa recepção indireta, tardia e parcial/limitada: o anti-imperialismo latinoamericano; o profundo estruturalismo na tradição do pensamento social regional e a influência de Alain Touraine e de seus colaboradores, por meio das teorias dos novos movimentos sociais.

Mais recentemente a TPP, também conhecida como *Contentious Politics*³, tem-se mostrado como um novo caminho para os pesquisadores brasileiros que buscam analisar a organização, a sustentação e a ação dos atores envolvidos em movimentos sociais no Brasil. Colocando-nos nessa perspectiva, também entendemos que a TPP pode ser vista como um avanço em relação às demais teorias produzidas pelo paradigma estadunidense. Nas seções seguintes destacaremos três conceitos que, originados dessa abordagem teórica, consistem nas categorias explicativas estruturantes de nossa pesquisa empírica.

2.1.1. Estruturas de oportunidade política

O conceito de “estrutura de oportunidade política” é atribuído a Peter Eisinger (1973), que, por sua vez, originou-se dos trabalhos de Robert Merton (1968) quando ele tratou das “estruturas de oportunidades” (cf. GOHN, 2011). No entanto, segundo Lüchmann

³ Um trabalho que explica as transformações conceituais e a alteração da nomenclatura pode ser encontrado em Alonso (2009).

(2007), é na obra de Sidney Tarrow que se encontra a discussão mais sistemática acerca de “estrutura de oportunidade”. Em sua obra *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*, Tarrow (2009) oferece um amplo quadro teórico na tentativa de compreender o lugar dos movimentos sociais, dos ciclos de confronto e das revoluções, bem como para poder relacionar os movimentos sociais ao confronto político e à política em geral.

Embora o objetivo desta tese seja enfatizar a contribuição de Tarrow sobre as estruturas de oportunidades políticas, entendemos ser importante tratar de questões como o confronto político apresentado pelo autor, haja vista a relação existente e inseparável entre os temas. Para Tarrow (2009) a ação coletiva de confronto (protestos e revoluções) é aquela que está na base de todos os movimentos sociais, sendo que a ação coletiva torna-se especificamente de *confronto* quando é empregada por pessoas que não têm acesso regular às instituições, que agem em nome de exigências novas ou não atendidas e que se comportam de maneira que fundamentalmente desafia os outros ou as autoridades.

Segundo Tarrow (2009, p. 19), “os organizadores da ação coletiva usam o confronto para explorar oportunidades políticas, criar identidades coletivas, reunir pessoas em organizações e mobilizá-las contra oponentes mais poderosos”. Ainda segundo Tarrow (2009, p. 20):

[...] Reunir pessoas numa interação sustentada com opositores exige uma solução social – agregar pessoas com demandas e identidades diferentes e em locais diversos em campanhas conjuntas de ação coletiva. Esta solução envolve, em primeiro lugar, preparar os desafios coletivos; em segundo, instigar redes sociais, objetivos comuns e quadros culturais; e, em terceiro, construir a solidariedade através das estruturas de ligação e das identidades coletivas para manter a ação coletiva. De acordo com o autor esses seriam os principais processos dos movimentos sociais.

Ao expor as propriedades básicas dos movimentos sociais, o autor explica que, em vez de ver-se os movimentos sociais como expressões de extremismo, privação e violência, é mais interessante entendê-los como desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social, realizando interações sustentadas com as elites, com os opositores e com as autoridades. Para o autor, essa definição tem

quatro propriedades empíricas: (1) protesto coletivo, (2) objetivo comum, (3) solidariedade social e (4) interação sustentada.

Ao questionar-se como os movimentos sociais podem sustentar desafios coletivos diante do medo ou da vaidade pessoal, da desorganização social e da repressão do Estado, Tarrow que as mudanças nas oportunidades e nas restrições políticas criam os incentivos mais importantes para iniciar novas fases de confronto.

Tarrow (2009) lembra que, nos últimos 20 anos, a análise dos movimentos sociais tem-se iniciado a partir do enigma de que é difícil ocorrer uma ação coletiva. Todavia, ele observa que a ação coletiva de fato ocorre, a despeito de as situações serem muito variadas, de serem muitas as dificuldades e de a ação coletiva ser realizada frequentemente por pessoas com poucos recursos e usualmente com pouco poder.

Na visão de Tarrow (2009, p. 27), estamos diante de “movimentos sociais” apenas em alguns casos:

O confronto político surge como uma reação a mudanças nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos, partidários ou baseados no grupo, de longa duração ou episódicos. A partir dessas oportunidades e usando repertórios conhecidos de ação, pessoas com recursos limitados podem agir de forma contenciosa – embora esporadicamente. Quando suas ações se baseiam em densas redes sociais e estruturas conectivas e recorrem a quadros culturais consensuais e orientados para a ação, elas podem sustentar essas ações no conflito com opositores poderosos. Em tais casos – e apenas em tais casos – estamos diante de um movimento social.

Antes de analisar de maneira específica o confronto político e os movimentos sociais, Tarrow (2009) faz uma retrospectiva de como as gerações anteriores de ativistas e estudiosos conceberam o problema da ação coletiva e de suas relações com descontentamentos, recursos, quadros culturais e políticos.

Nesse sentido, ele afirma que cada um dos teóricos por ele analisados enfatizou um elemento diferente da ação coletiva: Marx concentrou-se nas divisões da sociedade capitalista que criaram um potencial de mobilização, a que os estudiosos dos movimentos sociais

chamariam mais tarde de “teoria do descontentamento”; Lênin criou as organizações de movimentos, necessárias para estruturá-los e impedir sua dispersão em estreitas reivindicações corporativas: tais organizações seriam mais tarde chamadas de “mobilização de recursos”; Gramsci centrou sua teoria na necessidade de construir um consenso em torno dos objetivos do partido político, o que por sua vez foi posteriormente chamado de “enquadramento interpretativo” e “formação de identidade coletiva”. Todavia, segundo Tarrow, nenhum deles especificou as condições políticas em que se poderia esperar que os trabalhadores, explorados e com poucos recursos, mobilizassem-se pelos seus interesses – o que chamou de “problemas das oportunidades e restrições políticas” (TARROW, 2009).

Segundo Tarrow, os pesquisadores estadunidenses foram os primeiros a desenvolver uma abordagem mais política dos movimentos; tal abordagem centrava-se em várias versões do conceito que passou a ser conhecido como “estrutura de oportunidade política”. A pedra fundamental dessa tradição foi colocada por Charles Tilly, no seu clássico livro publicado em 1978, *From Mobilization to Revolution (Da mobilização à revolução)*. Tilly teria formulado um modelo do sistema político para a análise da ação coletiva, a partir do qual elaborou um conjunto de condições sociopolíticas para a mobilização, entre as quais as oportunidades e ameaças para os desafiantes e a facilitação e repressão das autoridades.

Tilly teria ainda afirmado que os movimentos sociais podem ser estudados apenas em conexão com a política e com sua estratégia, bem como que suas estruturas e seus graus de sucesso variariam em tipos diferentes de Estado. No entanto, foi o sociólogo Doug McAdam quem sintetizou as abordagens de mobilização dos movimentos sociais em um “modelo de processo político”, descrevendo o desenvolvimento do movimento estadunidense pelos direitos civis em direção às mudanças política, organizacional e de consciência (TARROW, 2009).

Tarrow comenta que alguns estudiosos pesquisaram como as diferentes estruturas políticas proporcionam graus maiores ou menores de oportunidades para grupos insurgentes; outros investigadores examinaram como movimentos específicos exploram as oportunidades proporcionadas pelas instituições; outros viram como as oportunidades para um determinado movimento mudam com o tempo e outros buscaram entender como a deflagração de uma onda de mobilização afeta os movimentos posteriores.

O argumento adotado por Tarrow para explicar os aspectos do confronto político ou dos movimentos sociais é o de que as pessoas

engajam-se em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e de restrições políticas, de modo que, empregando estrategicamente um repertório de ação coletiva, criam novas oportunidades que são usadas por outros, em ciclos mais amplos de confronto. Os movimentos sociais não só agem a partir de sistemas de oportunidades políticas como também criam outras oportunidades, como a do direito de participação (TARROW, 2009).

A noção de oportunidade política, conforme se pode entender a partir de Tarrow, não exclui uma consideração acerca do dinamismo da sociedade civil, ao contrário, é um dos motores deste dinamismo.

Enfim, para Tarrow (2009, p. 38), os movimentos sociais surgem a partir de oportunidades políticas abertas aos atores sociais. Tais oportunidades seriam definidas como “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – da luta política que encorajam as pessoas a engajar-se no confronto político”. O autor explica que o termo “estrutura de oportunidade política” não deveria ser entendido como um modelo invariável que produz movimentos sociais, mas como um conjunto de indícios de quando surgirá um confronto político, colocando em ação uma cadeia causal que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e, portanto, a movimentos sociais. Tarrow (2009, p. 39) argumenta ainda que:

Tanto as estruturas do Estado como as divisões políticas criam oportunidades relativamente estáveis, sendo que as mais óbvias entre elas são as formas de acesso a instituições e a capacidade de repressão. A mudança nas oportunidades e restrições políticas proporciona aberturas que conduzem atores com poucos recursos a se engajar no confronto político, entretanto, se o confronto resulta ou não em movimentos sociais vai depender de como as pessoas agem coletivamente, de como o consenso é mobilizado em torno de reivindicações comuns e da força e posição das estruturas de mobilização.

Sintetiza Tarrow (2009) que a política de confronto é produzida quando as oportunidades políticas ampliam-se, quando demonstram potencial para alianças e/ou quando revelam a vulnerabilidade dos oponentes. Ele conclui ainda que o confronto cristaliza-se em movimento social quando ele toca em redes sociais e estruturas conectivas embutidas e produz quadros interpretativos de ação coletiva e

identidades de apoio capazes de sustentar o confronto com oponentes poderosos.

O processo de difusão dos ciclos de confronto resulta também de decisões racionais para tirar vantagem de oportunidade que foram demonstradas pelas ações de outros grupos; ele ocorre quando os grupos têm ganhos, o que convida outros grupos a buscar resultados similares (TARROW, 2009).

Ao questionar as razões que levam pessoas comuns às ruas, a arriscarem suas vidas e a ficarem feridas para clamar por seus direitos, o autor comenta que o que varia muito no tempo e no espaço são os níveis e os tipos de oportunidades com que as pessoas deparam-se, as restrições em sua liberdade e a percepção de ameaças a seus interesses e ações.

Tarrow (2009, p. 99) afirma que o “confronto é muito mais relacionado a oportunidades de ação coletiva – e limitado por restrições a ela – do que a por fatores sociais e econômicos persistentes experimentados pelas pessoas”. Logo, o confronto aumenta quando as pessoas obtêm recursos externos para escapar da submissão e encontra oportunidades para usá-los. Ele também aumenta quando as pessoas sentem-se ameaçadas por custos com que não podem arcar ou que ofendem o seu senso de justiça. Os desafiantes encontram oportunidades de apresentar suas reivindicações quando se abre o acesso institucional, quando surgem divisões nas elites, quando os aliados tornam-se disponíveis e quando declina a capacidade de repressão do Estado.

Ao escrever sobre a importância das oportunidades, o autor explica que no presente pode-se ver que as oportunidades são aproveitadas e transformadas por uma variedade de desafiantes sob condições muito diferentes. Sobre as dimensões de oportunidade, Tarrow (2009, p. 105) entende o conceito de oportunidade política como:

Dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso.

O autor ainda comenta que, algumas vezes, as oportunidades políticas ocorrem para certos grupos e não para outros, são maiores em algumas regiões ou cidades do que em outras; todavia, apesar de tais

variações, os movimentos surgem porque as condições de mobilização crescem no sistema político em geral.

Havendo mudanças nas referidas estruturas, novos canais de reivindicação abrir-se-iam para os grupos sociais, quais sejam: ampliação do acesso, mudança no alinhamento, elites divididas, aliados influentes e repressão e facilitação. Entretanto, Tarrow chama atenção para o fato de existirem aspectos mais estáveis de oportunidade que condicionam o confronto, como a força do Estado, as estratégias preponderantes e o problema da repressão e do controle social (TARROW, 2009).

Tarrow nota que os movimentos sociais não estão limitados a tipos particulares de ação, mas podem assumir uma variedade de formas, isoladas ou combinadas, sendo que essa flexibilidade permite que os movimentos combinem as reivindicações e a participação de amplas coalizões de atores em campanhas conjuntas de ação coletiva e a mudar o seu foco tanto dentro como fora do processo político – o que o autor (TARROW, 2009, p. 181) chama de “movimentos multiformes”:

Seja qual for a origem das reivindicações do confronto, são as oportunidades e restrições políticas que as transformam em ação. Elas produzem movimentos sociais disponibilizando conhecimento e repertórios flexíveis de confronto; desenvolvendo quadros interpretativos de ação coletiva e identidades coletivas, e construindo estruturas de mobilização em torno de redes sociais e de organizações. Embora as oportunidades e restrições em seus ambientes deem aos desafiantes incentivos para mobilização, são os seus recursos culturais, organizacionais e práticos que constituem a base dos movimentos sociais.

Rennó (2003) contribui com o tema das estruturas de oportunidade política ao apresentar alguns dos elementos das discussões de Putnam e Tarrow. De acordo com Rennó, existem pelo menos dois elementos de discussão: primeiro, o papel do Estado na geração de ação coletiva; segundo, o aspecto de um arcabouço institucional como influência do aparecimento de ação coletiva na sociedade civil.

Quanto ao primeiro elemento, ou seja, o papel do Estado na geração de ação coletiva, Rennó (2003, p. 73) explica que o argumento fundamental de um dos principais artífices da teoria do capital social –

Putnam – é que o funcionamento de instituições democráticas é condicionado pela existência de uma sociedade civil ativa e vibrante, ou seja, de uma sociedade que tenha uma grande reserva de capital social. Logo, a lógica do argumento de Putnam seria a de que uma sociedade civil ativa é fundamental para o fortalecimento de uma ordem política democrática, de modo que incentivos externos, impostos de cima para baixo, para a participação em associações da sociedade civil são contraproducentes e mais onerosos do que os mecanismos de mobilização espontâneos. Enfim, na visão de Putnam, onde há um Estado forte, há pouco espaço para comunidades ativas e independentes, ou seja, a presença de um Estado forte tende a inibir a formação de grupos sociais independentes.

De acordo com Rennó são ainda hipóteses derivadas da teoria do capital social que estimulariam a participação coletiva: a confiança interpessoal; a tolerância política; o otimismo quanto ao futuro; a participação em associações da sociedade civil; a prática de esportes; as redes sociais e outros. Portanto, a ênfase de Putnam recai sobre atributos psicológicos e sociais para explicar as chances de participação de indivíduos em forma de ação coletiva. Dessarte, o papel das instituições formais para estruturar a interação social é quase totalmente desconsiderada, pois na visão de Putnam a interferência do Estado na sociedade civil acarretaria prejuízos para a formação de ações coletivas independentes e eficazes. Segundo Rennó (2003, p. 74), Sidney Tarrow critica a visão de Putnam, ao afirmar que o Estado pode ter papel positivo na geração de ação coletiva independente na sociedade civil:

A intervenção estatal pode até mesmo estimular o ativismo cívico, principalmente quando tal intervenção diz respeito a garantir o acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente. Instituições podem fomentar ação coletiva criando estrutura de oportunidade política para grupos sociais. [...]. Estruturas de oportunidade política são fatores exógenos à sociedade civil que afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais. A ideia central é muito simples: quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos da participação haverá mobilização social.

No que se refere ao segundo elemento, isto é, a respeito de um arcabouço institucional que influencia o aparecimento de ação coletiva

na sociedade civil, Rennó (2003, p. 75) comenta que há quatro dimensões básicas para esse aparecimento, quais sejam: (1) abertura do sistema político, (2) estabilidade dos alinhamentos de elite, (3) mudanças no apoio a movimentos sociais por parte das elites e (4) propensão estatal para repressão. Para os interesses desta tese, abordaremos apenas a primeira dimensão da estrutura de oportunidade política, ou seja, como a abertura política influencia o surgimento de modos independentes de sociedade civil.

Rennó (2003, p. 75) chama a atenção para a necessidade de discutir-se como ambientes institucionais afetam o surgimento da ação coletiva. Nesse sentido, ele observa alguns condicionantes: a participação em ações coletivas diminui quando aumentam os custos da participação; quanto maior o risco de envolver-se em ações coletivas, mais altos são os custos, de modo que ambientes institucionais específicos podem estimular o seu surgimento ao coibir comportamentos oportunistas e ao reduzir os riscos para a participação; ele salienta ainda que ambientes institucionais também podem aumentar a participação ao gerar incentivos institucionais para o fortalecimento de grupos sociais por meio da criação de mecanismos que permitam a esses grupos externar suas demandas.

Outra maneira de avaliar o impacto de instituições formais é por meio do uso da avaliação de indivíduos sobre a legitimidade e a eficiência de tais instituições. Rennó (2003, p. 75) explica que quando se fala de “avaliação de instituições” é necessário fazer uma distinção entre apoio específico e apoio difuso. O apoio específico refere-se “ao conjunto de atitudes em relação a uma instituição baseada em sua capacidade de dar resposta a demandas por uma política específica”. Já o apoio difuso relaciona-se “ao reservatório de atitudes favoráveis ou de boa vontade” referentes a uma instituição, a despeito de avaliações sobre o desempenho de tais instituições. Resume então o autor ao dizer que o apoio difuso refere-se a apoio incondicional e abstrato a uma certa instituição, enquanto o apoio específico volta-se para a avaliação de desempenho.

Analisando a concepção de oportunidades políticas na abordagem de Tarrow, Gohn destaca os avanços trazidos para a teoria dos movimentos sociais, pois questões acerca da criação, da produção e das bases dos movimentos sociais, bem como da construção de ações coletivas foram assim respondidas: movimentos são criados quando oportunidades políticas abrem-se para atores sociais e quando demonstram a existência de aliados e revelam a vulnerabilidade de seus oponentes; nas bases dos movimentos sociais existem redes sociais e

símbolos culturais por meio dos quais as relações sociais estão organizadas; por fim, as pessoas constroem as ações coletivas por meio de repertórios conhecidos de disputas e pela criação de inovações ao redor de suas margens (GOHN, 2011, p. 98).

Ainda para Gohn (2011), o poder dos movimentos sociais deriva de um misto de recursos internos e externos, de modo que para os organizadores de um movimento terem sucesso eles dependem não apenas de uma organização, mas das redes sociais, das estruturas de mobilização e dos meios de comunicação. Já para Tarrow o mais importante seria a existência de oportunidades políticas favoráveis ou acessíveis, sendo que quem cria essas oportunidades é o Estado moderno. No entanto, adverte Gohn (2011) que esse conceito de “oportunidade política” apresentado é insuficiente, em primeiro lugar porque não realiza de fato uma análise política dos movimentos, de suas relações e das estruturas de poder e de forças sociais envolvidos em suas redes articulatórias, bem como dos diferentes interesses sociopolíticos, econômicos e culturais envolvidos, de modo que se limita a uma busca de causa e efeitos descontextualizadas; em segundo lugar, porque a práxis dos homens e o porquê das ações não são investigados; em terceiro lugar, porque o olhar das oportunidades políticas está muito dirigido para as condições externas ao movimento, quando deveria olhar também para as condições internas, pois essa perspectiva pode encontrar elementos explicativos sobre como as divergências contribuem para o avanço ou para o retrocesso do movimento.

Melucci (1989, p. 51), por sua vez, entende que os movimentos sociais “devem ser examinados não à luz das aparências ou da retórica, mas como sistemas de ação”. Reconhecendo a importância da teoria de Tarrow, Melucci destaca que seu conceito de estruturas de oportunidade política é “relevante para a análise da ação coletiva como um sistema e não apenas como uma crença ou um conjunto de interesses objetivos”. Mesmo assim, Melucci adverte que a teoria estrutural, baseada na análise dos sistemas como a de Tarrow, explica *por que*, mas não *como* um movimento estabelece-se e mantém sua estrutura, isto é, não considera a ação coletiva concreta e os atores. Para Melucci (1989, p. 51):

[...] A ação tem de ser considerada como uma interação de objetivos, recursos e obstáculos, como uma orientação intencional que é estabelecida dentro de um sistema de oportunidades e coerções. Os movimentos são

sistemas de ação que operam num campo sistêmico de possibilidade e limites. É por isso que a organização se torna um ponto crítico de observação, um nível analítico que não pode ser ignorado. O modo como os atores constituem sua ação é a conexão concreta entre as orientações e oportunidades e coerções sistêmicas. Eu penso que nessa direção o legado dos anos [19]70 pode ser criativamente consolidado através de uma concentração na análise do como, sem negligenciar o porquê.

Ainda em Melucci, temos que a contribuição da teoria de Tarrow concentra-se mais no nível político do que no da sociedade civil; entretanto, para o autor, os participantes da ação coletiva não são motivados apenas pela orientação econômica, calculando custos e benefícios da ação, mas também buscam solidariedade e identidade. Assim, Melucci considera a perspectiva analítica de Tarrow um exagero na função política, difícil de evitar em sociedades complexas, porém limitada. Meyer e Minkoff (2004) destacam que, diante das críticas de negligência em relação às variáveis culturais, a TPP passou a incorporar esses elementos a partir dos trabalhos de Melucci.

Diante de todo o exposto acima, concordamos com as considerações dos autores citados, especialmente com Tarrow quando argumenta que as pessoas, mesmo com poucos recursos, engajam-se em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e quando se abre o acesso institucional; ou seja: os movimentos sociais surgem a partir de oportunidades políticas abertas aos atores sociais. Se o confronto resulta ou não em movimentos sociais, isso depende de como as pessoas agem coletivamente, de como o consenso é mobilizado em torno de reivindicações comuns e da força e da posição das estruturas de mobilização. Da mesma forma, acompanhamos Tarrow quando ele comenta que os movimentos sociais não estão limitados a tipos particulares de ação, mas podem assumir uma variedade de formas, isoladas ou combinadas, sendo que essa flexibilidade permite que os movimentos combinem as reivindicações e a participação de amplas coalizões de atores em campanhas conjuntas de ação coletiva; essa flexibilidade também permite que os movimentos mudem de foco tanto dentro como fora do processo político, a que o autor chama de movimentos multiformes.

2.1.2. Estruturas de mobilização e quadros interpretativos (*frames*)

Conforme vimos, além das estruturas de oportunidade, outros elementos como as estruturas de mobilização e os quadros interpretativos são necessários para produção de movimentos sociais sustentados. As estruturas de mobilização são necessárias porque os movimentos sociais precisam reunir pessoas e formar coalizões. Já os quadros interpretativos são necessários porque, como veremos, toda ação coletiva depende da capacidade dos ativistas de construir interpretações acerca da conjuntura em que estão imersos, a fim de que possam transformar o descontentamento em mobilização.

Mais especificamente no âmbito da mobilização do Direito, como explica Losekann (2013), a percepção que as pessoas têm acerca das instituições é um fator relevante para a ação, mas a crença de que há fundamento para uma ação judicial necessita mais do que um simples descontentamento com uma situação: a contrariedade precisa ser elaborada como uma forma de uma injustiça. Esse desenvolvimento de noção de injustiça fundamenta-se na afirmação de direitos existentes, que, de alguma forma, estão sendo descumpridos – o que Tarrow reconheceu como fatores que também são relevantes para a ação coletiva, como as “estruturas de mobilização” e os “quadros interpretativos” (*frames*).

Sobre as estruturas de mobilização, Tarrow (2009) destaca que, embora sejam os indivíduos que decidem optar ou não pela ação coletiva, é nos seus grupos, nas suas redes sociais e nas estruturas conectivas existentes entre eles que elas são mais frequentemente ativadas e mantidas. Tarrow explica que inicialmente havia uma tendência de encarar indivíduos isolados e em estado de privação como os principais atores da ação coletiva, mas por volta de 1980 descobriu-se que é a vida no interior dos grupos que transforma o potencial para a ação em movimentos sociais. Para Tarrow (2009, p. 42-43):

As instituições são “hospedeiras” particularmente econômicas em que os movimentos podem germinar”. Complementa o autor ao dizer que, quando olhamos para a morfologia dos movimentos, vemos que se trata de rede interligada de pequenos grupos, que pode ser que a ação coletiva surja apenas entre os membros mais bem dotados ou mais corajosos desses grupos, mas as conexões entre eles afetam a probabilidade de que a ação de um ator incite o

outro, a que o autor chamou de “estruturas conectivas”.

Ainda com base em Tarrow (2009), temos que os efeitos da organização sobre sua capacidade de confronto causa espanto em ativistas desde que os movimentos sociais passaram a ser uma força de mudança no mundo moderno; nesse sentido, aliás, alguns teóricos chegaram a afirmar que sem lideranças formadas em organizações, a rebelião permaneceria “primitiva” e logo se desintegraria. Ao questionar-se a respeito da diversidade de papéis da organização, Tarrow explica que alguns líderes de certos tipos de organização transformam o confronto em movimento, enquanto outros líderes não o fazem, ao passo que alguns movimentos surgem sem liderança formal. A razão para essa confusão estaria no fato de que quase sempre se falha ao distinguir três aspectos diferentes da organização de um movimento: a organização hierárquica formal, a organização da ação coletiva para contato com seus opositores e as estruturas conectivas.

Tarrow (2009, p. 159) define a “organização hierárquica formal” como “uma organização complexa, ou formal, que identifica seus objetivos com preferências de um movimento social ou de um contramovimento e tenta implementá-los”. Já a “organização da ação coletiva para contato com seus opositores” é concebida como sendo desde reuniões temporárias de desafiantes até redes sociais informais, podendo ser controladas por organizações formais ou pelas coalizões de organizações e nas quais as redes sociais passam a ser as fontes mais comuns de recrutamento para os movimentos sociais. Por fim, Tarrow define as estruturas conectivas como aquelas que ligam os líderes e os seguidores, centro e periferia e diferentes partes de um setor do movimento, possibilitando a coordenação e a agregação entre os movimentos. Sobre os diferentes tipos de organização Tarrow (2009, p. 160) conclui que as formas mais efetivas de organização “são baseadas em unidades locais, parcialmente autônomas e contextualmente enraizadas, ligadas por estruturas conectivas e coordenadas por organizações formais”.

Concordamos com Alonso (2009, p. 55) quando essa autora, ao comentar as estruturas de mobilização, salienta que são “recursos formais, como as organizações civis, e informais, como redes sociais, que favorecem a organização”. Logo, a mobilização seria “o processo pelo qual um grupo cria solidariedade e adquire controle coletivo sobre os recursos necessários para sua ação”.

No que se refere aos quadros interpretativos – os *frames* –, temos que, de acordo com Cotanda, Silva e Pereira (2013), as contribuições de Erving Goffman para a Sociologia da Ação Coletiva poderiam ser consideradas um legado improvável, porque a preocupação de tal autor era com o cotidiano de populações marginalizadas e estigmatizadas e não com a análise de fenômenos políticos; além disso, sua abordagem tinha como nível de análise a microinteração entre indivíduos e não entre grupos; todavia, ainda assim a perspectiva teórica dos *frames* foi adotada por estudiosos dos movimentos sociais. Cotanda, Silva e Pereira explicam que é necessário o exame das disputas teóricas que envolviam os movimentos sociais na segunda metade do século XX, pois nesse período os debates teóricos estadunidenses buscavam a superação da abordagem clássica sobre comportamentos coletivos. A principal alternativa teórica para alcançar tal superação foi a teoria da mobilização de recursos (TMR). Essa teoria, a partir dos argumentos de Mancur Olson (1965) sobre a racionalidade estratégica dos atores sociais e sobre os dilemas para a construção da ação coletiva, enfatiza a centralidade dos aspectos organizacionais na formação da trajetória e no resultados dos movimentos sociais, bem como o afastamento da dimensão interpretativa inerentes ao processo de organização e mobilização social em detrimento dos fatores sociopsicológicos. Como essa referida teoria vinha sofrendo constantes críticas feitas, especialmente por adeptos das teorias dos novos movimentos sociais, a TMR incorporou a dimensão interpretativa para explicar os processos de mobilização, desenvolvendo aquilo que pode ser chamado de “a síntese dos anos 1990”.

Cotanda, Silva e Pereira (2013) lembram que a resposta a essa situação, entre outras alternativas teóricas surgidas no período, surgiu do fato de que pesquisadores como Tarrow voltaram-se para os estudos sobre os processos de enquadramento interpretativo. Mas William Gamson, em 1980, teria sido o primeiro a apropriar-se do conceito de “enquadramento interpretativo” de Goffman para o estudo da contestação política, defendendo que a contestação social só é possível quando atores desenvolvem e aplicam um enquadramento interpretativo alternativo àquele defendido pelas autoridades estabelecidas e que seriam os processos de construção e defesa de interpretações que estariam no centro da mobilização coletiva.

Já na década de 1980 e no início dos anos 1990, outros autores seguiram a orientação teórica de Gamson, como Snow e Benford, cuja ênfase foi o “alinhamento de molduras interpretativas”, ou seja, o engajamento de aderentes e a manutenção de militantes nos movimentos sociais ocorrem por meio da convergência entre, por um lado, as

molduras interpretativas dos indivíduos e, por outro lado, as desenvolvidas pelas organizações de movimentos sociais, sendo que tal processo não ocorreria de maneira passiva. Estratégias como a ligação de molduras, a amplificação de molduras, a extensão de molduras e a transformação de molduras seriam desenvolvidas pelos empreendedores dos movimentos sociais para que o alinhamento possa ocorrer (COTANDA, SILVA & PEREIRA, 2013).

Na visão de Gohn (2011), ao proporem o conceito de “alinhamento de *frames*”, Benford e Snow deram a principal contribuição para o uso do conceito de *frame* na análise dos movimentos sociais, pois acentuaram a importância dos fatores culturais no recrutamento e na mobilização dos movimentos, desviando o foco da atenção dos *frames* para uma perspectiva político cultural, de entendimento do processo de mobilização social.

De acordo com Gohn (2011, p. 91), “podemos reconhecer os *frames* de um movimento social em seus discursos em espaços públicos, nas entrevistas divulgadas pela mídia, na mobilização, nas atas de suas reuniões e outros materiais de divulgação”. A autora apresenta as três funções dos *frames* de ação coletivas identificadas por Snow e Benford: (1) *demarkação*, que ocorre quando se chama a atenção para as injustiças sofridas por um grupo social; (2) *atribuição*, quando se explicam as causas e propõem-se soluções para as injustiças sofridas; (3) *articulação*, quando se conectam as diversas experiências firmando uma visão externa coerente. Em princípio, a ação coletiva não existe, pois ela será definida no decorrer do processo de alinhamento de *frames*. Logo, o processo de atribuição envolve o processo de diagnóstico, ao passo que o processo de articulação envolve o processo de prognóstico dos *frames*.

De outro modo, Cotanda, Silva e Pereira (2013) lembram que a agenda de pesquisa dos estudiosos dos processos de enquadramento interpretativo em atividades de movimentos sociais tem-se desenvolvido em torno de três dimensões: (1) as tarefas nucleares de enquadramento interpretativo; (2) os processos de desenvolvimento de molduras interpretativas da ação coletiva; (3) os resultados do enquadramento interpretativo.

A primeira dimensão consiste nas tarefas nucleares de enquadramento interpretativo e identifica-se com a presente tese: afinal, para produzirem mobilizações, os movimentos sociais devem construir marcos interpretativos compostos por três dimensões – o diagnóstico, o prognóstico e as motivações:

Por meio do enquadramento de diagnóstico, movimentos sociais devem interpretar determinada situação como um problema social e, mais especificamente, como uma injustiça, identificando os culpados pela existência desta situação assim como as fronteiras entre o “nós” e o “eles” e entre o “bem” e o “mal”. Já por meio do enquadramento de prognóstico, militantes devem apontar as soluções para os problemas identificados, assim como delinear planos para alcançá-las. Por fim, o enquadramento motivacional é o responsável pela construção de mensagens que estimulem que indivíduos enquadrados como vítimas se engajem de forma sustentada em atividades de movimentos sociais.

Além disso, os primeiros estudos de Snow e Benford teriam como foco de análise o desenvolvimento de estratégias que visavam a garantir melhores resultados para os processos de mobilização, isto é, o conceito de molduras seria adotado por esses autores como a ideia de estruturas cognitivas fixas, utilizadas para organizar a experiência cotidiana dos autores e estrategicamente mobilizadas para conquistar resultados (cf. COTANDA, SILVA & PEREIRA, 2013).

Cumpre-nos salientar que, de acordo com os mesmos autores, em razão do seu viés estratégico, essa abordagem foi a que recebeu maior atenção por parte dos pesquisadores estadunidenses. No entanto, foi justamente esse viés estratégico que rendeu críticas à TPP, especialmente de autores da TNMS como Melucci (2001), uma vez que, para ele, a perspectiva do enquadramento interpretativo ignoraria que os símbolos elaborados pelos movimentos sociais são também um fim de sua mobilização. Trata-se da necessidade de considerar a dimensão social da ação coletiva. Críticas ao viés estratégico da TPP também foram feitas por autores como Alonso, Costa e Maciel (2007) que entendem que toda ação coletiva depende das habilidades dos ativistas de construir interpretações acerca da conjuntura em que estão imersos, de modo que, por meio dessas interpretações, possam transformar o descontentamento em mobilização. Os *frames* seriam, então, esses instrumentos cognitivos que permitiriam aos ativistas questionar determinada situação social antes não problemática e atribuir responsabilidades a grupos ou a autoridades, apresentando estratégias para alterá-la.

Tarrow (2009, p. 143) escreve que, na síntese do conceito de quadros interpretativos da ação coletiva, tem-se que: “a transformação de questões sociais em quadros interpretativos da ação coletiva não ocorre por si própria. É um processo em que os atores sociais, a mídia e os membros de uma sociedade interpretam, definem e redefinem a situação conjuntamente”. Com base em Goffman, Snow e Benford (1992, p. 137) teriam adotado o conceito de quadros interpretativos em relação à ação coletiva, no seguinte teor: “um esquema interpretativo que simplifica e condensa o ‘mundo lá fora’, salientando e codificando seletivamente objetos, situações, eventos, experiências e sequências de ações num ambiente presente ou passado” (TARROW, 2009, p. 143). Ainda com base em Tarrow (2009, p. 143), vemos que os quadros interpretativos da ação coletiva enfatizam e ressaltam a gravidade e a injustiça de uma condição social, de maneira que os movimentos sociais envolvem-se no trabalho de “nomear descontentamentos, conectando-os a outros descontentamentos e construir quadros de significados mais amplos que farão sentido para as predisposições culturais de uma população e enviarão uma mensagem para os detentores do poder e outros”.

De acordo com Losekann (2013, p. 319):

O conceito formulado por Snow e Benford [...] tem a inspiração nos “esquemas de interpretação” de Goffman [...] e possibilita compreender como as percepções e ações dos atores relativas à vida social alinham-se e produzem “cenários” ou conjunturas de significações. Para os autores a formação destes “quadros” mobiliza adeptos potenciais, para angariar apoio e para desmobilizar antagonistas [...]. Mas sugerem também que os quadros de ação coletiva não se formam simplesmente da junção de indivíduos e seus ideais, mas sim no compartilhamento sempre negociado das ideias e ações. Este aspecto elaborado por Gamson [...] permite compreender como uma situação é compreendida como uma “injustiça”. Nessas conformações, certas situações vividas são elaboradas como injustiças, e também são identificados antagonistas e aliados. Mas é importante frisar o caráter contingencial e dinâmicos desses *frames*. Eles seriam como “fotografias” de conjunturas relacionais, podem

dissolver-se quando alguns elementos são alterados.

Ao falar do “alinhamento de quadros interpretativos”, Tarrow (2009) explica que os empreendedores de movimentos orientam os quadros interpretativos de seus movimentos para a ação em contextos particulares e amoldam-nos na intersecção de um alvo da cultura da população com seus próprios valores e objetivos. Em seguida, Tarrow descreve quatro processos de alinhamento de quadros interpretativos: (1) “conexão de quadros interpretativos”, (2) “amplificação do quadro interpretativo”, (3) “extensão do quadro interpretativo” e (4) “transformação do quadro interpretativo”.

Segundo Tarrow (2009, p. 144), o processo de alinhamento do quadro interpretativo não é sempre fácil:

Primeiro, os líderes dos movimentos competem com outros movimentos, com os agentes da mídia e com o Estado pela supremacia cultural [...]. Segundo, os movimentos que se adaptam bem demais às culturas de suas sociedades perdem o poder de oposição e alienam seus opositores mais militantes [...]. Terceiro, as pessoas comuns fazem frequentemente a sua própria ‘leitura’ dos acontecimentos, que difere daquela feita por seus líderes e frequentemente assimila a interpretação que as elites dão a seus fracassos.

A respeito do terceiro item indicado acima, Tarrow (2009, p. 145) explica que, para acabar com tal modo de pensar das pessoas, dois tipos de apelo são sempre utilizados, a injustiça e a emotividade. Citando McAdam (1982, p. 51), Tarrow argumenta que, “antes de se encaminhar uma ação coletiva as pessoas precisam, coletivamente, definir suas situações como injustiça”. Além disso, ele nota que emoções diferentes como a “resignação” podem ser estimuladas por meio da percepção de desigualdades, de modo que são atividades centrais dos movimentos sociais inserir os descontentamentos em quadros interpretativos amplos que identificam uma injustiça, responsabilizam outros grupos ou indivíduos por ela e propor soluções. Conclui o autor que a cultura da ação coletiva é feita de quadros interpretativos e de emoções que visam a tirar as pessoas de sua submissão, mobilizando-as para a ação em cenários conflituosos e convertendo a passividade em ação.

Alonso (2009) salienta que o conceito de *frame* enfatiza práticas interpretativas e o caráter construído e contingente dos significados que orientam as mobilizações, aos quais faltaria a organicidade de sistema suposta nos conceitos de ideologia e cultura política; porém, tais conceitos de *frames* foram incorporados por Melluci e Tarrow de maneira mais alargada, isto é, como *masterframes*, já que estes autores buscaram recobrir um ciclo inteiro de ativismo.

Gonh (2011) concorda com Alonso (2009) no sentido de que Tarrow faz um uso mais ampliado do conceito de *frame*, articulando-o a uma teoria de análise sociopolítica. Nesse sentido, ela destaca que Tarrow, em 1988, além de outros questionamentos, indagou sobre as motivações dos indivíduos para mobilizarem-se e sobre como os líderes formulam as mensagens ideológicas dos movimentos. Tarrow acreditava que faltava a análise dos fatores culturais para compreender o que motivaria as pessoas para as ações coletivas. Assim, para fazer essa análise, Tarrow observou que os movimentos constroem um repertório fixo de símbolos e de imagens na cultura política por meio de lutas e, daí, concluiu que a cultura política não é um repertório herdado do passado, mas algo construído no processo social. Para Tarrow, os *frames* seriam então conceitos intermediários necessários para entender a cultura política operacional; para analisar um grupo ou um movimento social, dever-se-ia buscar os símbolos e as definições que os grupos dão a suas ações e como fazem suas escolhas, assim como por que deixam de fazer outras escolhas (GOHN, 2011).

Concordamos com as considerações dos autores acima expostos, especialmente com Snow e Benford que definem *frames* como instrumentos cognitivos que permitiriam aos ativistas questionar determinada situação social antes não problemática, atribuir responsabilidades a grupos ou autoridades e apresentar estratégias para alterá-la. Também concordamos com Tarrow, quando adota como foco de análise o desenvolvimento de estratégias que visem a garantir resultados para os processos de mobilização, ou seja, quando entende a interpretação como um recurso por meio do qual ativistas buscam respostas para sua demanda. Da mesma forma, concordamos com Tarrow quando ele assevera que a cultura da ação coletiva é feita de quadros interpretativos e de emoções que visam a tirar as pessoas de sua submissão, mobilizando-as para a ação em cenários conflituosos, convertendo a passividade em ação.

Como vimos, a abordagem da teoria dos *frames* é essencial para a análise dos movimentos sociais, pois considera o significado das organizações e grupos desses movimentos sociais, quando se trata de

articular valores e interesses dos participantes com estratégias de ação. Na presente pesquisa, o conceito de *frame* foi mobilizado para entender a dimensão simbólica dos fatores condicionantes do uso da ACP como recurso no campo das lutas coletivas.

2.1.3. Repertório de ação

As mudanças nas estruturas de oportunidade política, proporcionadas pelo processo de redemocratização, expandiram a previsão normativa de direitos e colocaram à disposição da coletividade instrumentos capazes de garantir os direitos político processuais como as ações coletivas denominadas ACPs. Além disso, legitimaram as organizações civis para proposição dessas ações judiciais, admitindo a participação da sociedade civil. Essas mudanças nas estruturas de oportunidades políticas ampliaram o repertório de ação dos atores sociais. No entanto, a utilização do repertório de mobilização legal ainda é pouco estudado, inobstante pesquisadores concordarem que, para mensurar o sucesso das reivindicações, é necessário examinar as escolhas feitas pela sociedade civil.

Alonso (2009) lembra que Charles Tilly critica a tradição sociológica por ter segregado o estudo das disputas entre elites da análise dos movimentos sociais, argumentando que não há diferença na sua natureza, mas que a prevalência de uma dessas formas depende apenas de dois gêneros de parâmetros: o político e o histórico cultural. O parâmetro político seria encontrado no conceito de estruturas de oportunidade política (já tratado em item acima). Por seu turno, o parâmetro histórico cultural vem sintetizado no conceito de “repertório”, de Tilly. Alonso (2009, p. 56) explica ainda que para Tilly (1993), um movimento social é definido como uma “interação contenciosa que envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder, em nome de uma população sob litígio”. Logo, o Estado nacional e os movimentos sociais não são atores, mas formas de ação coletiva. Melucci (1988) compartilha desse pensamento, isto é, de que os movimentos sociais não são definidos como agentes, mas como uma forma de ação coletiva que surge por meio das oportunidades e dos constrangimentos que possui organização, lideranças e estratégias; Melucci igualmente concorda que as organizações já existentes facilitam o engajamento, embora ele tenha-se referido em particular às “estruturas de mobilização” como “redes de relacionamento” (ALONSO, 2009).

Essas formas de ação coletiva seriam explicadas por Tilly sob duas óticas, a histórico *estrutural*, vinculando-as a uma teoria do Estado

nacional, e a histórico *cultural*, vinculada à ideia de “repertório”. Segundo Ângela Alonso, Tilly acreditava que o conjunto de formas de ação política disponíveis para os agentes em determinadas sociedades é bastante exíguo, sendo que o autor teria apresentado apenas dois repertórios de ações coletivas: um que antecede e outro que sucede a centralização do poder político (ALONSO, 2009).

De acordo com Melo Júnior (2007), Charles Tilly tinha como abordagem usual em seus projetos o trabalho histórico comparativo sobre as ações coletivas. Como exemplo, pode-se citar a comparação entre os séculos XVIII e XIX realizada pelo autor, em que foram evidenciadas alterações nas formas de mobilização política dos atores sociais, uma vez que, em cada período, o “repertório de ação coletiva” é completamente diferente. Como se vê, Tilly apresenta em seus trabalhos as transformações ocorridas nas ações coletivas ao longo do tempo, mostrando a mudança de postura dos atores coletivos. O foco das mobilizações deslocou-se de trabalhos locais para nacionais e de conflitos ilegais para ações sociais toleradas.

Assim, o conceito de “repertório” é definido por Tilly (1995, p. 26) como “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolhas”, quando os agentes, em meio a um processo de luta, escolheriam dentre as maneiras convencionadas de interação presentes no repertório, aquela mais adequada à expressão de seus propósitos (ALONSO, 2009).

Os repertórios são limitados e inovados por fatores relacionados ao contexto estrutural e cultural, os quais produzem oportunidades e restrições políticas para a ação. No que se refere ao repertório moderno de ação coletiva, Tarrow (2009) nota que Tilly definiu o “repertório de confronto” como “as maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados”, bom como que para Tilly a palavra “repertório” ajuda a descrever o que acontece, identificando um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas por meio de um processo relativamente deliberado de escolha, sendo que as pessoas tentam novas formas na busca por vantagens táticas, mas que buscam aos poucos essas novas formas.

Tarrow (2009) apresenta um roteiro das mudanças de repertório contando que, com o tempo, houve muitas mudanças no repertório do confronto, sendo algumas resultado das alterações no ambiente social – como as decorrentes da constituição do Estado nacional e a industrialização –, de modo que o autor traça o roteiro das mudanças de repertório estabelecendo quatro categorias: (1) institucionalização das

formas disruptivas de confronto, (2) inovação marginal nas formas herdadas, (3) interação tática com a política e outros atores e (4) mudança de paradigma.

Na institucionalização do confronto tem-se que, à medida que acaba o entusiasmo da fase disruptiva de um movimento e a polícia torna-se mais hábil em exercer o controle, os movimentos institucionalizam suas tática e tentam obter benefícios concretos para seus apoiadores por meio da negociação e do acordo, o que por sua vez transforma o movimento em um partido político ou um grupo de interesse. Em outras ocasiões as formas de confronto são elas próprias institucionalizadas. Tarrow afirma que há compensações para os grupos que escolhem a via institucional, pois as pessoas comuns são mais propensas a participar de formas de ação coletiva que conhecem do que se arriscarem na incerteza e na violência potencial da ação direta (TARROW, 2009).

No que se refere às mudanças de paradigma para designar as formas pelas quais as pessoas costumam expressar suas reivindicações, o autor reconhece que elas realmente ocorrem, pois fatos como a mudança das formas rígidas de confronto para as formas modulares do século XVIII, a invenção das greves e das manifestações públicas no século XIX e o desenvolvimento de formas não violentas de resistência no século XX não poderiam ser explicados se não surgissem novas maneiras de as pessoas apresentarem reivindicações. Na visão de Tarrow (2009, p. 250), “À medida que uma forma particular de ação coletiva enfraquece e as pessoas se cansam do confronto, os organizadores têm incentivos para desenvolver novas formas, atrair novos participantes ou radicalizar sua interação com opositores”.

Cabe salientar que, com o decorrer dos anos, Tilly modificou o conceito de repertório, ampliando sua teoria para enfatizar o seu aspecto dinâmico e fluido, conforme observa Losekann (2013, p. 317):

[...] Em obras mais recentes, o autor [Tilly] afirmou que repertórios são construídos por performances, que têm certa fluidez [...]. Mas, ainda assim, os repertórios de performances não são infinitos, tampouco surgem do nada. Desde a formação dos Estados, a sociedade tem criado variadas formas de endereçar demandas a este [...]. Igualmente, performances diversas, como as barricadas, protestos, petições, publicações e, inclusive, as ações judiciais existem, isoladamente, há bastante tempo. Mas o que as

torna repertório de confronto político é o fato de estarem relacionadas entre si, em termos práticos e de elaboração mental, compondo reivindicações e lutas políticas.

Losekann (2013) entende que para Tilly e Tarrow os “repertórios variam de lugar para lugar, época a época, caso a caso. Mas, em geral, quando as pessoas realizam reivindicações coletivas, inovam dentro de um conjunto limitado pelos repertórios já estabelecidos para o seu lugar, tempo e caso”. Portanto, o conceito de repertório possui um sentido relacional, interativo e contingencial, uma vez que são passíveis de mudança; eles surgem e desaparecem, ou são inovados, por novas *performances* e/ou articulações de *performances*.

3. MOBILIZANDO RECURSOS

Neste capítulo apresentaremos os dados relacionados ao primeiro grupo de hipóteses, isto é, aquelas hipóteses relacionadas ao perfil dos representantes e às características das organizações da sociedade civil que utilizaram a ACP no período estudado. O objetivo deste capítulo é verificar se existem fatores individuais e organizacionais que possam ter condicionado ou favorecido a utilização da ACP; em outras palavras: em que medida a disponibilidade de recursos humanos e organizacionais atua como condicionante do uso político da ACP? Nossa proposta compreende a análise do tipo e dos recursos associativos das organizações que utilizaram a ACP entre os anos de 2004 e 2008, no estado de Santa Catarina. Identificaremos o perfil dos representantes e as características das organizações, os objetivos que perseguem e os recursos que possuem. O capítulo está dividido em três partes. Na primeira seção centraremos nossa atenção nos recursos humanos, individuais; na segunda seção focaremos na descrição e na interpretação dos recursos organizacionais; a terceira seção retomará as principais conclusões do capítulo.

3.1. Recursos humanos

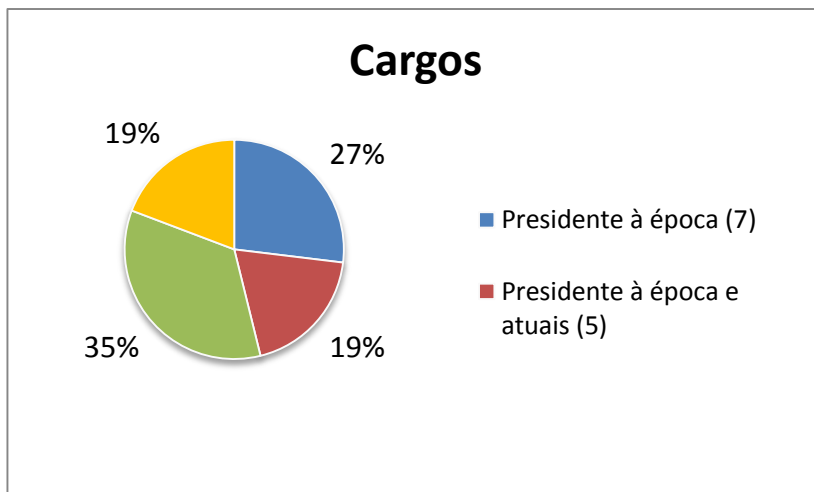
Iniciemos pela descrição do perfil dos representantes das organizações que utilizaram a ACP no período estudado, correspondendo à sua identificação, como cargo ocupado dentro da organização, gênero, faixa etária, escolaridade e profissão.

3.1.1. Cargo

O primeiro aspecto dos entrevistados a ser analisada é referente ao cargo ocupado dentro das organizações. Como dissemos, priorizamos a entrevista dos Presidentes das organizações na época da utilização da ACP, isto é, no período 2004 a 2008, pois teriam acompanhado toda prática associativa. Entretanto, diante da dificuldade de localização de tais representantes, passamos a entrevistar o Presidente atual ou os membros da diretoria que tivessem conhecimento das ACPs. Nesse sentido, foram entrevistados: Presidentes à época da utilização das ACPs; Presidentes à época e atuais; Presidentes atuais e membros da diretoria. A oitiva dos representantes das organizações decorre dos seguintes motivos: em primeiro lugar, porque eram, ou são, os líderes, os porta-vozes das organizações; em segundo lugar, porque a tomada de

decisão acerca da utilização ou não das ACPs, embora seja submetida à deliberação em reuniões com a diretoria ou com os associados, tem início a partir da opinião e da vontade do Presidente ou líder da organização, de modo que este torna-se uma grande influência na escolha dessa prática jurídico política. Tal dado demonstra, por sinal, que, apesar do grau de formalização das organizações, o voluntarismo ocupa um papel destacado nessas organizações. Vejamos o Gráfico 1, abaixo.

GRÁFICO 1 – CARGOS



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

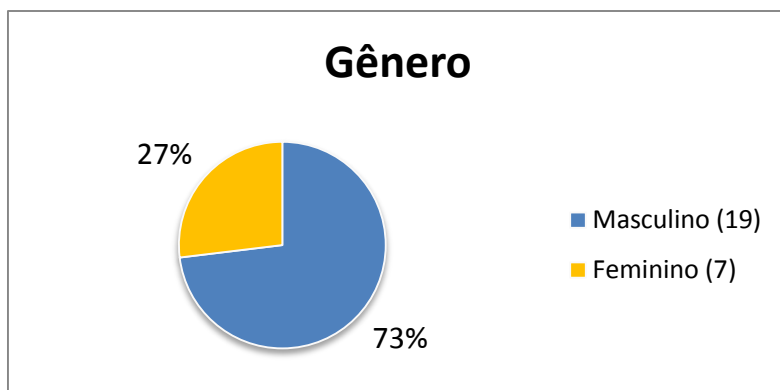
Como vimos, 27% dos entrevistados declarou que era Presidente à época do ajuizamento da ACP, 19% foi Presidente à época e atualmente também exerce esse cargo, 35% é Presidente atual e 19% são outros membros da diretoria; além disso, encontramos pelo menos cinco presidentes que já exerceram dois ou mais mandatos de dois anos. Observemos que os outros membros das diretorias que responderam pelas organizações já foram presidentes em outras gestões e, embora não sejam presidentes atualmente, exercem funções de liderança e de representação dentro da organização. Além de identificar o cargo dos entrevistados, esses dados demonstram uma participação de vários anos, o que por sua vez confere certa experiência aos representantes em práticas associativas; por outro lado, não deixa de sugerir a

burocratização das lideranças (como apontado na conhecida “lei de ferro das oligarquias”, de Robert Michels⁴).

3.1.2. Gênero

No que se refere ao gênero, se compararmos o número de representantes masculinos e femininos nas organizações que utilizaram as ACPs, percebemos que 73% são homens e 27% são mulheres. Vejamos:

GRÁFICO 2 – GÊNERO



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

Pode-se dizer com segurança, portanto, que a maioria dos representantes das organizações que utilizaram a ACP são homens. Quer dizer, houve uma diferença representativa entre a participação masculina em comparação com a participação feminina na liderança de tais grupos sociais. De acordo com Vianna (2003, p. 60), em vários estudos desenvolvidos sobre o associativismo civil, os movimentos sociais e os trabalhos voluntários verificou-se que o número de mulheres que participam dessas organizações em geral é superior ao número de homens⁵. No entanto, embora tais pesquisas apontem para um número

⁴ Sobre a “lei de ferro da oligarquia” de Michels e seu legado, cf. o Dossiê "O Centenário de *Sociologia dos partidos políticos*, de Robert Michels", publicado em 2012 na *Revista de Sociologia e Política*.

⁵ É o caso dos estudos realizados por Marques (1996), Ortega (1997) e Landim e Scalón (2000).

elevado de participantes mulheres, quando se trata da posição de representação das organizações civis, em nossa amostra o resultado foi diverso. De acordo com Fontes (2003), o simples fato de ser homem ou mulher já ofereceria uma explicação plausível para a diferença: por exemplo, em práticas de participação política, alguns estudiosos sustentam a hipótese de que os homens teriam atividades em espaços públicos mais intensas que as mulheres, uma vez que elas ocupam predominantemente o espaço doméstico.

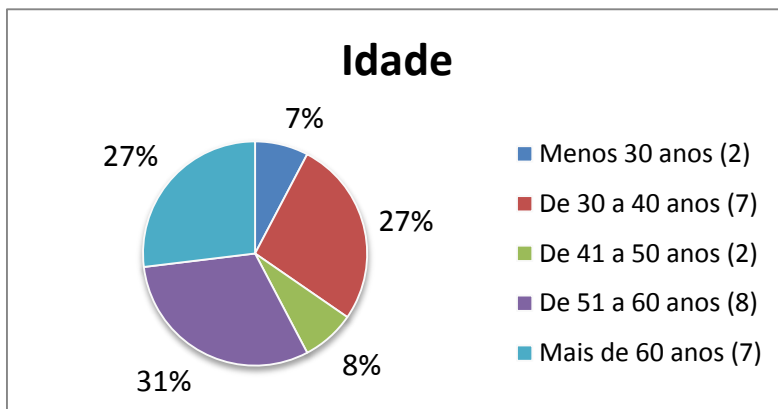
Outra razão para uma representação maior de homens poderia estar relacionada às áreas e aos problemas que constituem as razões para a utilização das ACPs. Ainda segundo Fontes (2003), a participação das mulheres foi dominante na maior parte dos movimentos sociais urbanos quando a expressão política dos movimentos encontrava-se ligada a questões relacionadas à reprodução do cotidiano. Nesses casos, as mulheres eram ativas em reivindicar escolas, creches, serviços de saúde e outros. Enfim, é possível que áreas como meio ambiente, corrupção e outras que são objetos das ACPs não estejam entre as áreas que incentivam a participação feminina.

Na tentativa de explicar essa diferença podemos sugerir que os encontros das organizações em que se dão as deliberações ocorrem normalmente em horários que divergem do horário comercial, quando ainda para muitas mulheres inicia-se uma nova jornada de trabalho, agora em suas casas com os afazeres domésticos. Logo, a representação de determinada organização que requer a presença nas reuniões e a liderança pode não atender à disponibilidade da agenda das mulheres.

3.1.3. Faixa etária

Quanto à faixa etária, o levantamento de informações sobre a idade dos representantes das organizações que utilizaram as ACPs mostrou o seguinte.

GRÁFICO 3 – IDADE



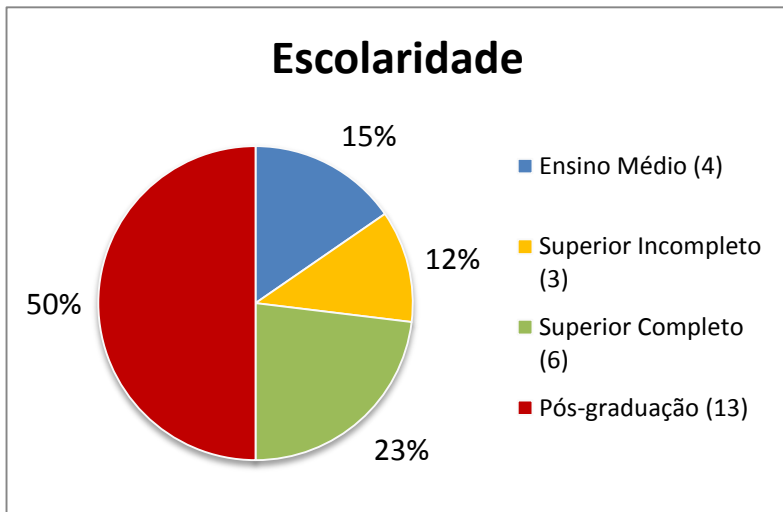
FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

Analisando os dados expostos no Gráfico 3, acima, as principais faixas etárias dos representantes que utilizaram a ACP são dos 51 aos 60 anos e de maiores de 60 anos, pois somadas correspondem a um percentual de 58%, ou seja, a mais da metade dos entrevistados. Há, portanto, uma preponderante tendência de representantes dessas faixas etárias. Percebe-se dessa forma que se encontram em uma fase mais tardia de sua formação e do seu exercício profissional e relativamente mais próxima à retração de suas atividades no mercado de trabalho – aliás, quatro dos entrevistados declararam que já estão aposentados. Cabe salientar que apenas 7% dos entrevistados tinham menos de 30 anos, o que demonstra que a participação dos jovens nesse meio associativo ainda é baixa. Estão na faixa etária de 41 a 50 anos um total de 8% e uma parcela significativa de 27% encontra-se na faixa etária de 31 a 40 anos. Tal dado também reforça a dimensão voluntarista das organizações, na medida em que indica que são indivíduos que se encontravam na iminência de serem liberados das atividades do mercado de trabalho e de reprodução material da existência que exercem, em regra, liderança nas organizações. A isso se pode acrescentar a hipótese de prestígio simbólico que é trazido pela idade e que funciona como mecanismo de legitimidade do poder dos “mais velhos”.

3.1.4. Escolaridade

Sobre o grau de escolaridade dos entrevistados, as entrevistas permitiram chegar aos dados apresentados no Gráfico 4, abaixo.

GRÁFICO 4 – ESCOLARIDADE



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

De acordo com os dados, a maioria – cerca de 73% – possui estudos de Nível Superior; esse valor corresponde ao somatório dos responsáveis apenas com curso superior e daqueles que também fizeram cursos de pós-graduação. Deve-se dar destaque para o alto percentual de pós-graduações – 50%. Já uma parte menor, cerca de 12%, possui curso superior incompleto e 15% possuem apenas estudos de Nível Médio.

Uma explicação para o alto índice de escolaridade entre os entrevistados poderia ser o fato de termos selecionado para as amostras os representantes das organizações e que os eleitos para o exercício dos cargos são, na maioria, possuidores do Nível Superior. Estudos já realizados sobre esse assunto mostram que, quanto maior o cargo ocupado por um indivíduo em uma associação, maior o seu grau de escolaridade e vice-versa (cf. ORTEGA, 1997; AVRITZER, 1998; VIANNA, 2003).

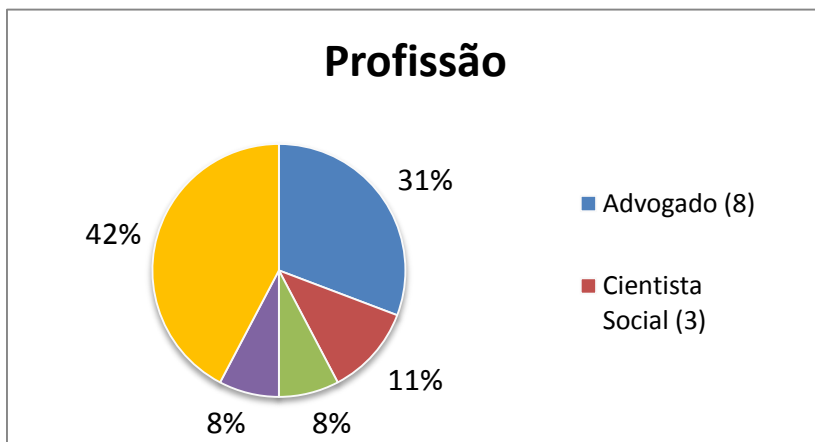
Poder-se-ia deduzir que os representantes com estudos de Nível Superior podem apresentar maior interesse acerca dos assuntos políticos e sociais, maior acesso às informações necessárias para utilização da ACP, bem como melhores condições para levar o conflito à esfera do poder Judiciário e defender seus interesses, enfrentando autoridades e outros. Por outro lado, a ocupação de cargos de liderança em

organizações formais ou semiformais também exige dos membros, capital cultural elevado.

3.1.5. Profissão

A respeito das profissões dos responsáveis nas associações pesquisadas, chegamos aos seguintes dados.

GRÁFICO 5 – PROFISSÃO



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 5, acima, a maioria dos entrevistados (31%) é advogado. Depois temos os cientistas sociais, com 11%, e, em seguida, economistas e professores, com 8% cada profissão. O grupo que chamamos de “outras profissões” compreende: psicólogo, jornalista, engenheiro civil, farmacêutico, dona de casa, comerciante, pintor, bancário, vendedor e técnico em edificações (para cada uma dessas profissões citada encontramos um entrevistado); também incluímos na categoria “outras profissões” um estudante de Direito.

Acreditamos que a profissão de advogado sobrepõe-se às demais profissões nas organizações que utilizaram as ACPs em razão de tal prática associativa relacionar-se com essa profissão. Os advogados têm um conhecimento aprofundado das leis – no presente caso, da Lei nº 8.437/85, que dispõe da ACP –, bem como tem conhecimento da legitimidade das organizações da sociedade civil, do objeto das ações e do caminho a ser seguido para a judicialização dos conflitos; assim, eles

entendem o funcionamento da Justiça e sentem-se seguros para utilizar tal instrumento, cuja *performance* não é trivial para outras profissões. Além disso, os advogados acompanham as decisões do poder Judiciário e podem antecipadamente avaliar se o objetivo da organização encontra ou não respaldo jurídico. Da mesma forma, eles não dependem da voluntariedade ou da contratação de um outro advogado para elaborar a ação, bem como costumam utilizar essa forma de ação para solução dos conflitos – portanto, não têm medo ou receio do espaço judicial, sabendo da força do poder Judiciário quando não se consegue resolver determinados problemas de outras formas.

Chamou-nos a atenção o fato de que todos os entrevistados “advogados” declararam já terem participado de outras organizações civis, mostrando que, além de profissionais da área do Direito, são militantes e estão interessados na defesa de direitos, em causas humanitárias e ambientalistas, entre outras. Tanto é assim que esses mesmo profissionais utilizam outras formas de ação dentro do repertório existente, as quais oportunamente veremos nos próximos capítulos. A socialização para a atuação associativa, portanto, parece não ser consequência direta da formação jurídica, mas da inserção do indivíduo em atividades de engajamento cívico. Saliente-se o fato de que, à exceção dos quatro entrevistados que se encontram aposentados, a maioria dos responsáveis dedica-se à sua profissão e ocupa-se apenas nos horários livres com as práticas associativas.

3.2. Recursos organizacionais

Com base nas entrevistas feitas e nos documentos compulsados, podemos apontar algumas correlações que podem ser constatadas. Importa observar que as características das organizações certamente são importantes para a compreensão dos fatores que condicionam o uso da ACP.

Para analisar as organizações enquanto objeto sociológico, o primeiro item deste tópico descreve seu perfil geral. No segundo tópico nosso olhar será mais abstrato e busca tipificá-las enquanto atores sociais e políticos.

3.2.1. Perfil das organizações

Os quadros e gráficos desta seção apresentam as características das organizações que utilizaram a ACP no período estudado, correspondendo a constituição, voluntariedade, recursos materiais,

recursos financeiros, localização, meios constitutivos, bens constitutivos e articulação.

3.2.1.1. Voluntariedade

Podemos dizer que, à exceção de organizações como sindicatos, associações profissionais e industriais – que são não voluntárias, em razão da dificuldade ou do maior custo de saída –, as organizações entrevistadas que utilizaram as ACPs no período estudado possuem um grau elevado de voluntariedade.

Para chegarmos a essa conclusão, além das observações acerca do voluntarismo já feitas na seção anterior (inexistência de remuneração e atividade realizada em horário incompatível com o horário de trabalho), e das que mostraremos nos itens seguintes (defesa de um bem comum), baseamo-nos no fato de que os representantes declararam que todos os membros das diretorias participam voluntariamente da organização, isto é, que não há remuneração para ocupação dos cargos. Analisamos ainda tal característica por meio de três elementos: forma de entrada, permanência e saída dos associados; existência de controle externo à organização; determinação de finalidades, objetivos e métodos da organização.

Questionados acerca da forma como os associados entram, permanecem e saem da organização, 100% dos entrevistados declararam que os associados têm liberdade para entrar, permanecer ou sair da organização. Mesmo nas organizações em que há cobrança de contribuições, havendo inadimplência, não há exclusão do associado. Além disso, todos os entrevistados declararam que inexiste qualquer forma de controle externo à organização. E, da mesma forma, todos os entrevistados declararam que finalidade, objetivos e métodos adotados são determinados pela própria organização, excluídos, por óbvio, aqueles que são estabelecidos estatutariamente por exigência legal, necessários para formalização e registro da organização.

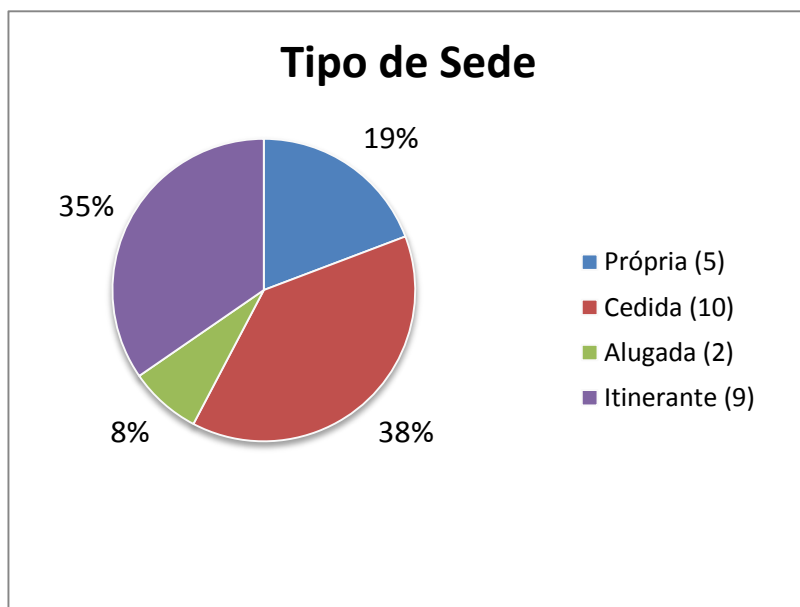
3.2.1.2. Recursos materiais e financeiros

Investigamos, além desse fato, a capacidade de autossustentação das organizações, medida por meio de vários indicadores, como segue abaixo.

a) Sede

Perguntamos aos entrevistados se a organização que integra possuía sede própria; verificamos que apenas 19% das organizações possuem sede própria, restando demonstrada a dificuldade das organizações de possuir um local próprio para realização das atividades associativas. Além disso, um total de 38% utilizam-se de sede cedida, outros 35% usam sede itinerante e 8% alugam as sedes. Vejamos o Gráfico 6, abaixo.

GRÁFICO 6 – TIPO DE SEDE



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

A maioria das organizações que não possui sede própria faz uso de espaço cedido por igrejas e órgãos governamentais. Outra parte, a que chamamos de “sedes itinerantes”, utiliza as residências dos membros da diretoria; uma parte bem menor dispõe de recursos para pagamento de locação de espaço físico.

Dessa forma, em termos de disponibilidade material, no que se refere à sede das organizações, constatamos que a falta de sede própria

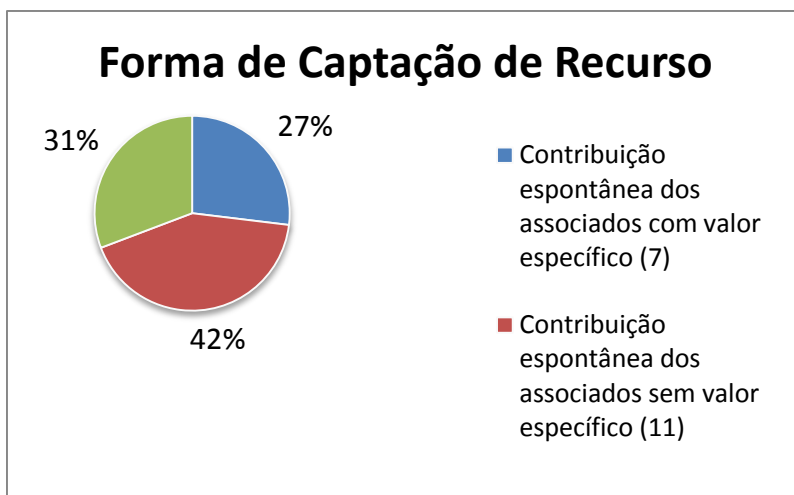
ou de recursos para locação de espaço físico não é impedimento para realização das ações.

Importa ainda notar que as reuniões ocorrem em sua maioria quando há necessidade, mesmo contrariando previsões estatutárias, pois os meios de comunicação virtual estão levando as organizações a um número menor de encontros físicos, na medida em que as questões e as decisões são discutidos por meio das redes sociais.

b) Forma de captação de recursos

Constatamos como principais formas de captação de recursos o seguinte.

GRÁFICO 7 – FORMA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

Como vimos, 27% das organizações optaram pela contribuição espontânea dos associados com valor estabelecido; tais valores variavam entre R\$ 3,00 e R\$ 40,00 mensais. 42% das organizações optaram pela contribuição espontânea sem valor estabelecido, isto é, os associados contribuía com o valor que quisessem. 31% utilizam-se de outras formas de captação de recursos, como convênios com órgãos governamentais, venda de rifas, bingos, lanches e outros eventos.

Saliente-se que, mesmo nas organizações que estabeleceram contribuições, com ou sem valor específico, havendo inadimplência dos

associados não há nenhuma forma de exclusão, de maneira que não há desvinculação da organização por falta de pagamento da contribuição.

Outra informação é que, havendo necessidade, como a proposição da ACP, sendo necessária a contratação de advogado para as organizações que não dispõem de assessoria voluntária, os membros da diretoria reúnem-se e buscam recursos específicos, seja entre os próprios membros da diretoria, seja com os associados. Esse foi o caso da Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural Porto Ambiental, que, quando resolveu utilizar a ACP, não dispunha de assessoria jurídica voluntária nem de recursos financeiros em caixa para pagamento do profissional, indo buscar a doação dos recursos entre os membros da organização:

A gente coletou os recursos para pagamento do advogado, porque o advogado queria R\$ 10.000,00 para entrar com a ação. Foi com os associados que tinham mais poder aquisitivo. Em um dia e meio conseguimos os R\$ 10.000,00, aí contratamos uma advogada ambientalista.

Portanto, podemos dizer que a inexistência de recursos financeiros não é um fator que impede a utilização da ACP. Embora a necessidade de recursos materiais e a dificuldade de captá-los sejam uma realidade, as organizações demonstraram que podem utilizar outros meios para valer-se desse recurso que, basicamente, depende de um advogado, já que as custas iniciais do processo estão dispensadas. Ademais, a maioria das organizações entrevistadas, 77%, conta com o trabalho voluntário de advogados que estão entre os membros da diretoria ou dos associados, enquanto 23% das organizações dispõem de assessoria jurídica contratada.

3.2.2. Tipificação sociológica das organizações

Uma simples descrição dos dados referentes às organizações já nos mostra o seu alto grau de voluntariedade e informalidade. Mas o que significa isso do ponto de vista sociológico mais amplo? Neste tópico prosseguimos nessa reflexão utilizando-nos dos instrumentos conceituais de Warren (2001).

3.2.2.1. Meios constitutivos

Utilizaremos aqui os dados descritos no Quadro 1, em que consta a relação de todas as organizações que utilizaram a ACP e não apenas daquelas que serviram como referência para as entrevistas. Esse procedimento fornecerá uma visão mais ampla de quais os meios constitutivos das organizações que utilizaram as ACPs.

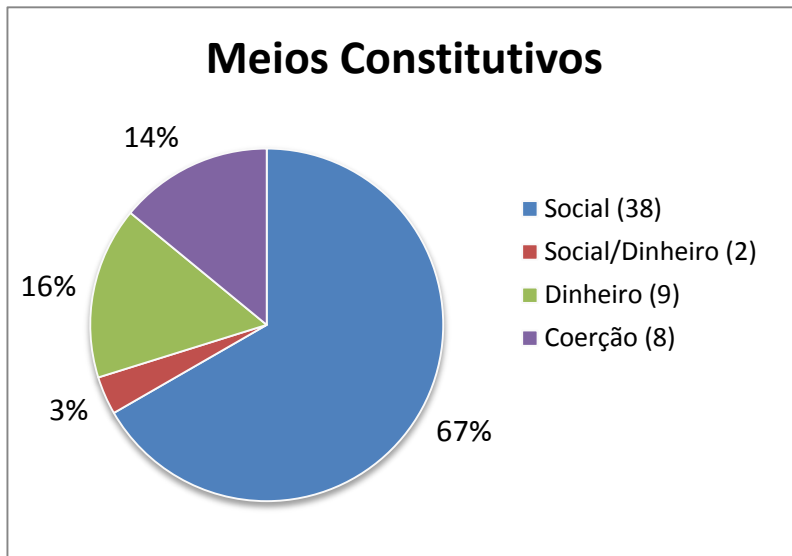
Como vimos no capítulo 1, de acordo com Warren (2001) o meio constitutivo é uma das características das organizações que ajuda a identificar sua tipologia; ele pode ser dividido em três tipos: o social, baseado em costumes, solidariedade e outros; a coerção, que se baseia nas leis e no poder; o dinheiro, caso dos grupos de consumidores e sindicatos.

Para facilitar a identificação dessas características em relação às associações pesquisadas, levamos em consideração os exemplos citados por Warren: social: grupos sociais, famílias, clubes, igrejas, novos movimentos sociais; coerção: partidos políticos, associações profissionais, corporações etc.; dinheiro: grupos de pressão (*lobbies*), sindicatos, grupos de consumidores.

No Quadro 8, abaixo, vemos como se apresenta o meio constitutivo das organizações que utilizaram as ACPs, levando em consideração os tipos social, coerção e dinheiro.

Como se pode ver, a maioria das organizações (67%) possui o “social” como seu meio constitutivo. Uma pequena parte, 3%, a exemplo de algumas associações de consumidores que buscam tanto o bem comum quanto interesses econômicos, apresenta as duas características (social e dinheiro). O dinheiro (ou defesa de interesses materiais) é característica fundante presente em 16% das organizações; por fim, 14% definem-se a partir da coerção (grupos com poder de decisão vinculante para todos os membros da organização). Dessa forma, temos que o “social” é característica predominante entre as organizações que utilizaram as ACPs.

GRÁFICO 8 – MEIOS CONSTITUTIVOS



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis e de TJ-SC (s/d).

3.2.2.2. *Bens constitutivos*

Da mesma forma do item anterior, utilizaremos os dados descritos no Quadro 1, em que consta a relação de todas as organizações que utilizaram a ACP e não apenas daquelas que serviram como referência para as entrevistas para análise desta questão. Ainda nos baseando na visão de Warren (2001), o “bem constitutivo” é a característica das organizações que ajuda a identificar sua tipologia e que, entre outras coisas, corresponde ao objetivo perseguido pelas organizações, no sentido de apontar se referido objetivo dirige-se apenas aos seus membros ou ao bem comum da sociedade em que vivem.

Como vimos, para avaliar a contribuição das associações para o debate na esfera pública interessa saber se os objetivos que perseguem dirigem-se essencialmente aos seus membros ou a um bem comum da sociedade a que pertencem. Essa característica também é importante porque, como se sabe, quando os objetivos excedem os interesses estritos dos associados, há ganhos democráticos no campo deliberativo

Portanto, com exceção das áreas: “profissionais”, “aposentados e pensionistas” e “comercial e industrial”, buscamos identificar os

objetivos perseguidos pelas demais organizações que utilizaram as ACPs entre 2004 e 2008. Para tanto, apresentaremos seus objetivos de maneira sucinta no Quadro 3, abaixo.

QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS ACPs

ORGANIZAÇÕES	OBJETIVOS DA ACP
Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef)	Reserva de vagas para deficientes em concurso público realizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina
Associação Pacientes Renais SC (APAR)	Obtenção de medicamentos de referência ou genérico em substituição aos similares para todos os pacientes renais transplantados ou que venham a ser transplantados
Associação Moradores Toca da Onça	Abstenção de desmatamentos, corte de árvores, alterações paisagísticas, terraplenagens, construção e edificação no município de Blumenau
Associação de Moradores Amigos da Pinheira	Ligação de energia elétrica na residência de alguns moradores do bairro
Associação de Moradores do Jardim Primavera	Instalação de rede elétrica no bairro Jardim Primavera
Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico	Suspensão de contrato objeto de licitação suspeita, nulidade do ato tido como atentatório à moralidade administrativa e ao patrimônio público
Associação de Moradores da Vila Solidariedade	Prestação de atendimento integral, ilimitado, irrestrito, igualitário e gratuito aos pacientes portadores de câncer por parte do estado de Santa Catarina
Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche	Discutir a legalidade de projeto de lei ou lei em tese, o qual traria prejuízos de ordem urbanística e ambiental ao bairro Jardim Maluche, no município de Brusque
Associação de Moradores de Campeche (Amonc)	Dano ambiental ao sistema viário, ao sistema de água e esgoto, dano estético à paisagem local em empreendimento edificado em área de preservação permanente
	Suspensão de alvará concedido para construção de residências multifamiliares no loteamento Novo Campeche – dano urbanístico
Associação de Moradores do Bairro Bom Abrigo	Descaso por parte do Município de Florianópolis que autorizou projeto de obra causador de dano ao urbanismo
Associação de Moradores do Retiro da Lagoa (Amorela)	Revogação de licença ambiental concedidas em desrespeito às legislações municipais, estadual e federal, bem como à recuperação ambiental da área

QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS ACPs (cont.)

Associação de Moradores da Lagoa da Conceição (Amola)	Pedido de suspensão de obra localizada na Lagoa da Conceição até apresentação da licença ambiental atualizada e de acordo com as especificações do órgão ambiental
Associação de Moradores do Cacupé (Amocapé)	Suspensão de obra com consequente demolição em defesa do meio ambiente
Associação em Defesa do Consumidor e Cidadania (Anadec)	Edificação irregular de obra com conivência da municipalidade – dano ao meio ambiente
	Suspensão da cobrança da taxa de administração, em patamar superior ao previsto na legislação pátria, para todos os consorciados
	Inclusão do número do registro da incorporação imobiliária e do ofício de registro de imóveis em anúncios, propostas e contratos, referentes à incorporação
	Restituição aos poupadores das diferenças a título de correção monetária não creditadas nas contas de poupança
Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes (ACC)	Inclusão na publicidade de empreendimento imobiliário de informação acerca da existência de Ação Civil Pública nº 2008.72.05.002499-6 proposta pelo Ministério Público Federal objetivando a demolição da construção do referido empreendimento e a recuperação da área degradada
	Disponibilização de vagas em estabelecimentos escolares de ensino infantil da rede pública em locais próximos às suas residências
	Pagamento da complementação da remuneração de junho de 1987 (Plano Bresser) a janeiro de 1989 (Plano Verão) aos poupadores do estado de Santa Catarina
	Restituição aos consumidores industriais das importâncias cobradas indevidamente devido ao reajuste de preço da tarifa de energia elétrica
Associação de Proteção e Defesa dos Consumidores do Brasil (Aprovat)	Manutenção no setor de caixas do Banco do Brasil de funcionários com o número compatível com o fluxo de usuários, de modo a permitir o atendimento em tempo razoável previsto em lei
	Implantação de serviço telefônico fixo comutado, com acessos individuais na localidade de Tijipió, no município de São João Batista

QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS ACPs (cont.)

Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amrec (Adecon)	Inclusão do número do registro da incorporação imobiliária e do ofício de registro de imóveis em anúncios, propostas e contratos, referentes à incorporação. Abstenção da venda de imóveis até que seja realizado registro no cartório competente Instalação de posto de assistência técnica da Fiat em Criciúma
Associação Nacional do Consumidor de Crédito (Andec)	Restituição aos consumidores industriais das importâncias cobradas indevidamente devido a reajuste de preço da tarifa de energia elétrica
Movimento Social de Proteção e Defesa ao Crédito (Mspdc)	-
Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú	Paralisação das atividades de pedreira às margens do Rio da Madre, localidade Povo Novo, no município de Paulo Lopes
Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos (Apremag)	Contra trancamento de via pública com portão e cadeado impedindo acesso público ao local denominado “Ponta dos Trinta Réis” e regularização do loteamento Palmas do Arvoredo Descumprimento plano diretor implantação do loteamento Palma do Arvoredo.
Associação de Proteção do Meio ambiente de Cianorte (Apromac)	Violação de normas de Direito Ambiental e da legislação municipal de Joinville por empresa privada Impedir coleta, transporte e rerefinamento de óleo combustível marítimo sem licença ambiental
Associação de Preservação da Natureza (Acaprena)	Suspensão da construção de Centro Clínico no município de Gaspar em razão de risco de dano ambiental
Associação Ambientalista Viva o Verde	Impedir o Município de Palhoça de contratar empresa prestadora de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitário em caráter emergencial, devendo o Município manter convênio com a Casan (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento) até realização de concessão definitiva

QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS ACPs (cont.)

<p>Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural (Porto Ambiental)</p>	<p>Declaração de não validade do atual Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município de Porto Belo, denominado Código Urbanístico, por não ter repetido a efetiva participação popular, desrespeitando princípios constitucionais ambientais de transparência e publicidade</p>
<p>ONG Acqua Bios</p>	<p>Paralisação das atividades da Fatma (Fundação do Meio Ambiente) e condenação à reparação dos danos ambientais, patrimoniais e morais causados à coletividade quando do descumprimento de suas obrigações legais, ante a existência de esquemas que envolvem a cumplicidade entre o órgão público e particulares</p> <p>Dano ambiental ao Município de Balneário Arroio do Silva</p> <p>Proteção ao meio ambiente, em face da exploração da atividade de tratamento de resíduos sólidos de saúde sem atendimento das normas técnicas.</p>
<p>ONG Sócios da Natureza</p>	<p>Impedir a degradação de sítio arqueológico</p> <p>Questionamento de edital de concorrência pública realizado pela Secretaria de Segurança Pública do estado de Santa Catarina</p>
<p>ONG Aliança Nativa</p>	<p>Reabertura do acesso à “Trilha do Pesqueiro Alto”, localizada no município de Florianópolis, obstando por particular; apresentação de projeto de recuperação ambiental</p> <p>Publicidade nos editais de notificação por infração de trânsito da descrição da infração, local, data e hora do cometimento da infração</p>
<p>Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão (Addici)</p>	<p>Proibir particular de promover edificação ou modificação em imóveis em razão de risco ao meio ambiente</p> <p>Improbidade na utilização de recursos públicos para pagamento de publicações que veicularam promoção pessoal de autoridades públicas</p>
<p>Mais Regional Mais Vida (Maremavi)</p>	<p>Condenação de nove instituições financeiras ao pagamento dos valores das diferenças de correção monetária referentes aos planos econômicos Bresser e Verão</p>

QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS ACPs (cont.)

<p>União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco)</p>	<p>Proibição da concessão de alvarás de construção de Polos Geradores de Tráfego (PGTs) em desrespeito a normas municipais de Florianópolis, pois elas somente podem ocorrer após audiências públicas</p> <p>Suspensão dos efeitos do “Habite-se” concedido à Empresa Incorporadora de Shopping Center Florianópolis Ltda., até que seja implantada a via de ligação entre a rodovia SC-401 e a rodovia Virgílio Várzea e até que seja implantado o funcionamento da estação de tratamento de esgotos em construção no bairro João Paulo</p> <p>Descumprimento de compromisso firmado entre Município e shopping center referentes a obras de urbanização</p>
<p>Conselho Comunitário Jardim Cidade Universitária (Conjardim)</p> <p>Conselho Comunitário Banco Redondo</p>	<p>Nulidade de Decreto Municipal nº 4204/06, de Florianópolis, que prevê a construção de novas moradias, a fim de evitar riscos e alterações no meio ambiente</p> <p>Impedir a Celesc (Centrais Elétricas de Santa Catarina) de construir subestação de energia elétrica na rua Angelo Laporta, município de Florianópolis, em razão de ofensa ao meio ambiente</p>
<p>Conselho Comunitário Bairro João Paulo (Conjop)</p>	<p>Suspensão da entrada em funcionamento da estação de tratamento de esgoto do bairro Saco Grande até a execução do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA) pertinente e sejam adotadas as medidas necessárias para preservação ambiental</p>
<p>Organização Voluntariado para Combate à Corrupção em Santa Catarina – Olho Vivo</p>	<p>Embargo da obra do Joinville Shopping Participações, devido à inexistência licença ambiental e alvará de construção</p> <p>Impedir que advogados promovam ações contra imobiliárias loteadoras, garantindo a procedência da ação como forma de angariar clientes enganando a população</p>

QUADRO 3 – OBJETIVOS DAS ACPs (cont.)

Associação dos Usuários do Transporte Coletivo Rodoviário e Fluvial – Ferry Boat e Balsa Navegantes	-
Federação dos Transportes Coletivos (FUSC)	Abstenção da empresa Reunidas de cobrança obrigatória do seguro de acidentes pessoais – requer a facultatividade
Pais e Educandos da Educação Especial (APE-FCEE)	Compelir o Estado a destinar 8% da receita de impostos para Fundação Catarinense de Educação Especial
Diretório dos Estudantes da FURB	Requer a concessão de desconto de 50% do valor do ingresso no evento Planeta Atlântida, conforme Lei nº 12.570/2003
União Catarinense dos Estudantes	Requer que a Fundação Educacional da Região de Joinville abstenha-se de cobrar pela emissão de diplomas de conclusão de curso de Nível Superior
Centro Acadêmico de Direito da Unifebe	Requer a concessão de desconto de 50% do valor ingresso no evento Festa Nacional do Marreco, conforme Lei nº 12.570/2003

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Analisando os objetivos das ACPs, pode-se dizer que o grupo da área “saúde” utilizou a ACP com o objetivo de atingir toda a sociedade, porque as decisões judiciais resultantes poderiam tocar de maneira direta um determinado número de cidadãos. Entretanto, a não reserva de vagas no concurso público conflita com dispositivos legais, caso em que há interesse de toda sociedade brasileira na criação das condições necessárias para que os deficientes tenham direito ao acesso aos cargos públicos. Da mesma forma, há interesse de toda a sociedade em que a medicação para pacientes renais transplantados ou que venham a ser transplantados seja substituída, pois a condição de deficiente físico ou de transplantado renal pode ocorrer a qualquer tempo.

No grupo “moradores”, à exceção das associações de moradores Amigos da Pinheira e Jardim Primavera, que objetivaram, respectivamente, a instalação de energia elétrica na residência de alguns moradores do bairro e no próprio bairro, as demais associações do grupo tiveram como objetivo atender a toda sociedade, especificamente no que se refere à defesa do meio ambiente.

Deve-se destacar no grupo “consumidores” a Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes (ACC) e a Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amrec, por buscarem impedir que empresas de empreendimentos imobiliários continuassem a efetuar vendas de imóveis sem a inclusão do número do registro da incorporação imobiliária e do ofício de registro de imóveis em anúncios, propostas e contratos referentes à incorporação, incorrendo no descumprimento da Lei nº 4.591/64, ou seja, deixando de comprovar, entre outros itens, a propriedade do imóvel e a aprovação de projetos importantes nos municípios e nos órgãos de fiscalização urbana e ambiental.

A ACC também pode ser classificada como associação que atende a interesses mais amplos, na medida em que buscou judicialmente que fosse incluída na publicidade de empreendimentos imobiliários as informações acerca da existência da Ação Civil Pública nº 2008.72.05.002499-6 proposta pelo Ministério Público Federal, objetivando a demolição da construção de empreendimento e a recuperação das áreas degradadas, garantindo a transparência e a segurança de todos os consumidores.

A União Catarinense dos Estudantes, que buscou a abstenção da cobrança pela emissão de diplomas de curso superior, também pode ser incluída, neste caso, no grupo da área “consumidores”, já que sua ação beneficiaria todos os estudantes que viessem a fazer parte da Fundação Educacional da Região de Joinville.

Embora autores como Warren (2001) incluam o grupo “consumidores”, cujo meio constitutivo é o “dinheiro” e, portanto, seria mais voltado para o desempenho de ações estratégicas para o alcance de suas metas; bem como Van der Meer, Grotenhuis e Scheepers (2009)⁶ considerem as ações dos consumidores como “de interesse”, ou seja, realizadas em defesa de interesses socioeconômicos ou políticos apenas dos seus membros, pode-se dizer que existem ações impetradas por organizações de consumidores que podem ser classificadas como de interesses mais amplos. O próprio Código de Defesa do Consumidor prevê uma série de interesses difusos do consumidor a serem protegidos, como a proibição de vendas de produtos perigosos para a saúde e a segurança da população; as ações visando à retirada de propaganda enganosa, de práticas abusivas ao consumidor; a busca de anulação de cláusula abusiva constante de um contrato padrão etc.

Como se pode perceber no estado de Santa Catarina, algumas ações das organizações da área “consumidores”, propostas com os objetivos de retirada de propaganda enganosa e de práticas abusivas ao consumidor, podem ser consideradas como protetoras dos interesses e dos direitos mais amplos, como defesa da sociedade e não apenas para defenderem o interesse socioeconômicos ou políticos de seus membros, como consideram Warren (2001) e Van der Meer, Grotenhuis e Scheepers (2009).

Todas as organizações da área “ambientais” classificam-se como de interesse comum à sociedade, já que defendem o direito ao meio ambiente, visto como um bem público de interesse comum, cujos problemas são de ordem social.

Na área das organizações “comunitárias”, todas as organizações buscaram o bem comum da sociedade, pois suas ações foram voltadas especialmente para a defesa do meio ambiente.

Quanto à organização não governamental (ONG) Olho Vivo, da área “combate à corrupção”, não há dúvidas de que atende o interesse comum, uma vez que a questão da corrupção, do direito à moralidade e da probidade administrativa transpõe a órbita individual, de modo que é um direito de toda a sociedade.

A organização Pais e Educandos da Educação Especial, da área “pais e educandos”, também pode ser considerada como de interesse

⁶ A classificação de organizações voluntárias em organizações “de lazer”, “de interesse” e “de ativistas” pode ser encontrada em Van der Meer, Grotenhuis e Scheepers (2009).

mais amplo, pois busca a garantia dos direitos dos usuários da Educação Especial.

Como vimos, a maioria das organizações possui o “bem comum” nos seus bens constitutivos. Note-se que essas organizações fazem a defesa de um bem que vai além do interesse restrito de seus membros e, conforme assinala Lüchmann (2013), embora não tenham a democracia como objetivo discursivo diretamente formulado, podem trazer benefícios democráticos.

3.2.2.3. Articulação

Outra característica das organizações diz respeito à sua capacidade articulatória que, de acordo com Warren (2001), apresentar-se-ia em três tipos: (1) as associações isoladas; (2) as que constroem redes de articulação de base intermediária; (3) as que formam amplas redes de articulação. No caso das ACPs, é possível determinar a referida articulação quando analisamos seus autores. Nesse sentido, identificamos pelo menos três ações em que a autoria é de mais de uma organização. Vejamos:

QUADRO 4 – CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO

ORGANIZAÇÕES	COAUTORIAS NAS ACPs
Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental	Associação Comunitária do Bairro Perequê Associação dos Moradores do Bairro do Araçá
União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco)	Diversas organizações
União Catarinense dos Estudantes	Diversos diretórios e centros acadêmicos

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Como vimos, as organizações que comungam dos mesmos problemas e demandas sociais uniram forças na utilização das ACPs, ampliando a esfera pública por meio da articulação em rede.

Além do exemplo específico das articulações na autoria das ACPs, também constatamos que 75% das organizações costumam atuar em parcerias para além das ACPs, com outras associações, uniões de associações, fóruns etc., de modo que podemos dizer que as organizações que utilizam as ACPs não estão isoladas, sendo capazes de produzir redes de articulação.

3.3. Considerações preliminares

Descritivamente, quanto aos pontos mais significativos do perfil social dos membros das organizações, temos que é evidente que os fatores que condicionam a utilização da ACP não são uniformes. Em razão dos dados apresentados acima, acreditamos que existem fatores relacionados ao *status* do indivíduo (entendido como categoria sociológica) que estão ligados à referida prática associativa. Como regra geral, poderíamos definir um padrão para tal prática associativa a partir das características dos indivíduos que se encontram à frente das organizações civis que utilizaram as ACPs – mesmo porque verificamos que as decisões para o ajuizamento das ACPs são tomadas inicialmente pelos representantes das organizações. Assim, observamos que os pontos mais significativos quanto ao perfil dos representantes das organizações que fizeram uso da ACP diretamente no poder Judiciário foram: a maioria é de homens com idade superior a 51 anos, com estudos de nível superior e exercendo a profissão advocatícia.

Ante o exposto, as informações obtidas, além de permitirem-nos conhecer o perfil dos entrevistados a respeito de outros aspectos, permitiram-nos a análise da primeira hipótese e dos seus respectivos indicadores. Relembremos:

- Hipótese 1: os recursos associativos das organizações que utilizaram a ACP são definidos pela posição social (níveis educacional e profissional) de seus associados.
 - Indicador 1: os representantes das organizações que utilizaram a ACP possuem nível superior de estudos.
 - Indicador 2: as organizações que utilizaram as ACPs dispõem de advogados como representantes ou associados.

Considerando o disposto nos itens 3.1.4 e 3.1.5, pode-se concluir que os recursos associativos definidos pela posição social (nível educacional e profissão) são fatores efetivos que condicionam a utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil, confirmando a primeira hipótese apresentada e seus indicadores. Isso não significa que organizações que não disponham de representantes com nível superior e advogados não tenham ou não possam utilizar a ACP: significa apenas que, na amostra pesquisada, há uma representatividade maior de pessoas com nível superior e advogados nas organizações civis. Ou, posto de outra forma, a mobilização de recursos humanos com um perfil determinado parece ser fator condicionante que explica a ativação da

ACP como forma de ação das organizações estudadas. O maior indicador a esse respeito é a forte presença dos profissionais do Direito.

Não obstante, assumimos que tais fatores centrados no perfil dos membros das organizações, embora sejam importantes para o estudo da prática associativa, não são suficientes para explicar, sozinhos, os fatores que condicionam a utilização da ACP. É necessário investigar também os recursos propriamente organizacionais das associações.

As características das organizações que fizeram uso da ACP diretamente no poder Judiciário foram: (a) elevado grau de voluntariedade; (b) grande parte não dispõe de capacidade material e financeira, como vimos em relação à sede e aos recursos; (c) possuem o “social” no seu meio constitutivo; (d) possuem o “bem comum” entre seus bens constitutivos; (e) não estão isoladas, sendo capazes de produzir redes.

Além de permitirem-nos conhecer algumas das características das organizações que utilizaram a ACP, as informações obtidas permitiram a análise de algumas outras hipóteses e seus respectivos indicadores.

- Hipótese 2: os recursos associativos são definidos pelas capacidades material e financeira das organizações.
 - Indicador: as organizações que utilizaram as ACPs dispõem de bens e recursos financeiros.

Os recursos associativos definidos pelas capacidades material e financeira das organizações não são fatores determinantes que condicionam a utilização da ACP, pois verificamos que grande parte das organizações que utilizaram as ACPs não dispunham dessas capacidades, como vimos relativamente à sede e aos recursos. As organizações utilizam outros meios: obtêm cessões de espaço físico para reuniões; doações de recursos para pagamento de advogados; na maioria das vezes utilizam-se de assessorias jurídicas voluntárias, afastando a segunda hipótese e o indicador apresentados.

- Hipótese 3: as organizações que utilizaram as ACPs possuem o “mundo da vida” ou cotidiano (que denominaremos, posteriormente, de “social”) como seu meio constitutivo.
 - Indicador: tratam-se, em sua maioria, de organizações que se baseiam em normas e em solidariedade, a exemplo dos grupos sociais primários e informais.

Acreditamos que o elemento “social” é fator que condiciona a utilização das ACPs pelas organizações da sociedade civil, pois a maioria das organizações é constituída por tal elemento, compreendendo associações de saúde, moradores, ambientais e comunitárias; ONGs

ambientais; combate à corrupção; conselhos comunitários. Isso não significa que organizações como sindicatos, federações e associações profissionais, cujas características sejam coerção e dinheiro, não tenham utilizado a ACP: conforme mostramos acima, isso significa apenas que a maioria dos que utilizaram a ação civil pública possuía o elemento social em seu meio constitutivo, autorizando-nos a dizer que temos um padrão característico.

- Hipótese 4: as organizações que utilizaram as ACPs possuem o “bem comum” entre seus bens constitutivos.
 - Indicador: o objetivo perseguido nas ACPs dirige-se para além do interesse imediato de seus membros.

Como vimos, a maioria das organizações, utilizou a ACP para atender interesses mais amplos, a exemplo do meio ambiente, considerado bem público de interesse comum, cujo dano é considerado um problema de ordem social. Dessa forma, podemos dizer que a busca do “bem comum” é fator que condiciona a utilização das ACPs, confirmando a quarta hipótese.

Portanto, os principais condicionantes da utilização das ACPs pelas organizações da sociedade civil, no que se refere às características das organizações, são a presença do “social” no seu meio constitutivo e do “bem comum” entre seus bens constitutivos.

Muito embora a identificação dos efeitos democráticos promovidos por essas práticas associativas não seja o objeto principal de pesquisa na presente tese, não há como não relacionar os tipos de organizações identificadas com os referidos efeitos democráticos mencionados por Warren (2001). Nesse sentido, observamos vários benefícios democráticos.

No nível dos indivíduos, as associações de saúde, de moradores, algumas associações de consumidores, ambientais, de direitos do cidadão, de pais e educadores e de combate à corrupção apresentam um ideal de bem comum, de cooperação, de reciprocidade, de respeito às leis e dos direitos dos outros, presentes no elemento “virtude cívica” e no sentimento de que as ações coletivas podem produzir impactos positivos.

Quanto à contribuição para o debate na esfera pública, podemos dizer que ela é forte, pois presentes os elementos de “comunicação pública e de deliberação”, quando constatamos vínculos com outras organizações sociais e sensibilidade em relação aos problemas. Também há grande “representação da comunalidade”, com atuação em benefício do que é comum a todos, proporcionando melhores condições para

celebração de parcerias com outras instituições, bem como ganhos no campo deliberativo.

No nível institucional, notamos que há destaque para a representação de interesses; há destaque também para a subsidiariedade, mesmo que de maneira indireta, já que muitas das organizações acreditam que, por exemplo, ao atuarem em defesa do meio ambiente, estão subsidiando ou atuando em complemento ao Estado, pois auxiliam os órgãos competentes na tarefa de fiscalizar. Muitas vezes, diante da ineficiência do órgão fiscalizador, acreditam que o substituem. Saliente-se que a contribuição para a democracia nesse ponto poderia ser mais forte; entretanto, como argumentos no início da tese, estamos tratando da mobilização do Direito sob a ótica dos usuários, sem nos adentrarmos na esfera do instituto da judicialização da política, em que as questões são tratadas no âmbito dos tribunais, com possibilidade de revisão de decisões de poderes políticos (mais comum no caso das ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs)).

Por fim, não há dúvidas quanto aos benefícios sociais de participação alcançados pelas organizações, como melhoria nos serviços públicos e na qualidade de vida da população atingida. Assim, no mínimo há que se reconhecer o impacto indireto para a democracia ocorrido quando as organizações promoveram ACPs que objetivaram melhorar as condições sociais dos indivíduos. Referidos benefícios alcançados serão especificamente apresentados no próximo capítulo, quando tratarmos do grupo de hipóteses relacionado aos fatores estratégicos.

4. UMA QUESTÃO DE OPORTUNIDADE E ESTRATÉGIA

Neste capítulo apresentaremos os dados referentes ao segundo grupo de hipóteses, isto é, aquelas hipóteses relacionadas aos fatores estratégicos das organizações da sociedade civil que utilizaram a ACP no período estudado (2004-2008), com o objetivo de verificar se existem aqui fatores utilitário instrumentais que possam ter condicionado e favorecido a utilização da ACP. O capítulo está dividido em quatro seções. No primeiro tópico mostraremos como a ACP pode ser tipificada como uma oportunidade política tanto do ponto de vista potencial (previsão legal) quanto real (efetividade sociológica), ou seja, como uma prática efetiva dos agentes sociais organizados. Depois de mostrarmos o efetivo crescimento de ACPs movidas por atores da sociedade civil, no segundo tópico indicaremos ainda como tal instituto atuou como estímulo no surgimento de novas organizações. A terceira seção investigará as respostas do poder Judiciário por meio dos resultados das lides jurídicas e questionará se as vitórias no âmbito jurídico funcionam como elemento estratégico impulsionador do uso da ACP, além de descrever quais os benefícios gerados para as organizações. A quarta parte apresentará uma tipificação da ACP como um elemento estratégico das formas de luta e de mobilização de organizações da sociedade civil.

Diante das críticas ao conceito de estrutura de oportunidade política de Tarrow – como a feita por Gohn (2011), que o considera insuficiente, entre outras razões, porque a práxis dos homens e os motivos das ações não são investigados, e a de Melucci (1989), que adverte que a teoria estrutural, baseada na análise dos sistemas, como a de Tarrow, não considera a ação coletiva concreta e os atores –, propomos investigar, além dos dados previstos em relatórios e processos, as declarações dos representantes das organizações, a fim de compreendermos melhor tal prática associativa.

4.1. Alterações nas estruturas de oportunidade política

Como vimos no capítulo 1 desta tese, a ampliação do acesso à Justiça tem como indicadores na expansão da previsão normativa de direitos e da revisão do processo civil e mostram que, de fato, houve mudança nas estruturas de oportunidade política. Trata-se da abertura do poder Judiciário à sociedade civil, para a defesa de direitos coletivos por meio do instrumento (ACP); trata-se também de incentivo à participação, por meio da inclusão das associações no rol de legitimados

ativos da ACP, da redução dos custos de participação e de outros mecanismos que favorecem em muito o acesso ao poder Judiciário pela população. Nesta primeira seção deste capítulo analisaremos essa questão sob uma dupla ótica: primeiramente, veremos como o ordenamento jurídico brasileiro cria “potencialmente” uma oportunidade a ser explorada pelas organizações da sociedade civil; em segundo lugar, confirmaremos empiricamente como essa oportunidade traduziu-se em “movimento” por parte das organizações estudadas nesta pesquisa.

4.1.1. A oportunidade como potência: previsão normativa de direitos e revisão do processo civil

No Brasil, de acordo com Carvalho (2008), embora tenha-se tentado consolidar os direitos sociais previstos na Constituição de 1934, somente com a promulgação da Constituição de 1988 foram instituídas para a sociedade brasileira a garantia e a efetividade dos direitos sociais. Tal observação obriga-nos a um pequeno excursão pela área jurídica.

A Constituição Federal de 1988 trouxe dispositivos como o art. 5º, inciso LXXIV, que dispõe sobre a assistência judiciária integral aos necessitados; o art. 98, que inclui a criação dos juizados especiais; o art. 134, que eleva a defensoria pública a instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados; os artigos 127 a 129, que propõem a reestruturação do papel do Ministério Público, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos.

Destacamos o disposto no art. 129, inciso III, que prevê a promoção da ACP (BRASIL, 1988):

[...] São funções institucionais do Ministério Público. [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

No entanto, antes da Constituição Federal de 1988, outros textos legais, como leis ordinárias e complementares, já vinham sendo instituídos visando à garantia dos direitos sociais. A Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, pode ser considerada o marco jurídico inicial da normatização de interesses difusos e coletivos no Brasil, pois legitimou o MP para propositura de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio

ambiente. Em sentido semelhante também agiu a Lei Complementar nº 40/1981, que deu nova organização nacional ao MP, definindo como uma de suas funções institucionais “promover a ação civil pública”. Além disso, é necessário citar a Lei nº 7.244/1984, que criou o Juizado de Pequenas Causas, e a Lei nº 7.347/85, que instituiu a Ação Civil Pública. Com tal série legislativa, é possível constatar uma evolução em relação às ações coletivas. Dessarte, a Constituição de 1988 consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído por meio de leis ordinárias e complementares.

Quanto à revisão do processo civil, podemos dizer que:

a) alterou a legitimação ativa das ACPs, quando o art. 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/85 permitiu que grupos, como associações da sociedade civil, atuem em representação dos direitos coletivos e difusos.

No início, apenas o Ministério Público era legitimado para promoção da ação civil pública. Mais tarde, tal ação passou a poder ser ajuizada por outros legitimados e, especialmente, por grupos formados espontaneamente, como as associações, evidenciando uma nova concepção muito mais social e participativa da própria estrutura institucional estatal. Assim, de acordo com o art. 5º da Lei nº 7.437/85, têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e as associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos um ano nos termos da lei civil e que incluam entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Em setembro de 1990, em razão de alterações feitas pela Lei nº 8.078, o requisito da pré-constituição mínima de pelo menos um ano passou a ser passível de dispensa pelo juiz, desde que haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

b) Garantiu a inexigibilidade da antecipação de custas do processo e dos honorários do perito. De acordo com o art. 18 da Lei nº 7.347/85, nas ACPs não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas. Ainda em razão das alterações decorrentes da Lei nº 8.078/90,

também não haverá condenação das associações autoras, no que se refere a custas e despesas processuais.

c) Estabeleceu que as ACPs terão menor tempo de duração em relação à ação individual. Trata-se, portanto, do estabelecimento de prioridade de tratamento às ações destinadas à tutela coletiva, quando o interesse social geralmente prepondera sobre o individual. Essa premissa encontra-se implícita na Lei nº 8.737/09; entretanto, considerando que se lhe aplicam à defesa dos direitos difusos e coletivos previstos nos dispositivos do Código de Processo Civil e do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a preferência das ações coletivas estende-se por analogia.

d) Garantiu que a decisão judicial nas ACPs fará coisa julgada *erga omnes*, o que significa dizer que determinado preceito pode ser oposto indistintamente a todos, não apenas a determinada pessoa, isto é, a decisão judicial aplica-se para além das partes, podendo atingir toda a coletividade.

O art. 16 da Lei nº 7.347/85 estabeleceu que a sentença civil no âmbito das ACPs fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

e) Fixou o foro no local do risco ou dano competente para conhecer e julgar as ACPs. De acordo com o art. 2º da Lei nº 7.347/85, o local onde deve ser ajuizada a ação é o local onde ocorrer o risco ou o dano, o que por sua vez favoreceu o acesso ao poder Judiciário pela população, bem como a investigação e a responsabilização dos causadores de dano à comunidade.

f) Reconheceu, por fim, a responsabilidade solidária de todos aqueles que de alguma forma tenham contribuído para o dano à coletividade. A citada responsabilidade solidária representa a possibilidade de exigir a obrigação de reparar o dano, de todos em conjunto ou integralmente de qualquer um dos responsáveis. Essa premissa encontra-se implícita na Lei nº 8.737/09; entretanto, considerando que se lhe aplicam à defesa dos direitos difusos e coletivos, os dispositivos previstos no Código Civil, do Código de Processo Civil e do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, a responsabilidade solidária estende-se por analogia. Nesses casos, aplica-se a regra do artigo 942 do Código Civil: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de

outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação” (BRASIL, 2002).

Assim, constata-se a disponibilidade do canal institucional, do instrumento jurídico e de outros mecanismos de incentivo à participação, o que, por sua vez confirma a hipótese nº 5, no que se refere ao primeiro e segundo indicadores, assim formulados:

- Hipótese 5: as alterações nas estruturas de oportunidade política expandiram a previsão normativa de direitos e promoveram a revisão do processo civil, colocando à disposição da sociedade civil novos canais institucionais e instrumentos para mobilização em defesa de bens de interesse coletivo.
 - Indicador 1: as alterações nas leis e na Constituição Federal de 1988 abriram o poder Judiciário para sociedade civil.
 - Indicador 2: as revisões do processo civil ampliaram o espaço para proteção das necessidades coletivas.

De acordo com Meyer e Minkoff (2004) o ponto de partida dos analistas preocupados com o contexto da ação coletiva é a ideia do mundo externo aos movimentos sociais como uma grande estrutura de oportunidade política que pode tanto *incentivá-los*, como vimos, como também pode *constrangê-los* a elaborar suas táticas e estratégias de protestos. Portanto, a análise dos obstáculos à utilização da ACP também é importante quando se estuda as oportunidades políticas.

Nesse sentido, é certo que ainda existem obstáculos a serem superados e que há a necessidade de outras alterações nas estruturas de oportunidade política que facilitem ainda mais a utilização das ACPs pela sociedade civil. Peters (s/d), por exemplo, chama a atenção para os entraves a serem superados para efetivação das ACPs: (1) o ônus da prova⁷ desestimula os legitimados, pois muitas vezes encontram dificuldades para produzir as provas técnicas necessárias ao ajuizamento da ação; (2) a dificuldade de encontrar peritos dispostos a trabalhar para receber seus honorários apenas no final da ação; (3) a morosidade, que pode gerar graves e irreparáveis prejuízos aos cidadãos; (4) a falta de

⁷ O ônus da prova, para Humberto Theodoro Júnior (*apud* MARQUES, 2003, p. 187), vem a ser “a necessidade de provar para vencer a causa”. Em princípio autor e réu estão obrigados a provar os pressupostos fáticos do direito que pretendem; entretanto, havendo disposição legal que estipule critérios próprios acerca do ônus da prova, este pode ser distribuído para uma ou outra parte.

preferência das ações; (5) a cassação de liminares pelos tribunais sem a devida análise dos interesses em jogo; (6) a falta de tratamento adequado por parte dos serventuários da Justiça, em razão da falta de recolhimento antecipado de custas e diligências⁸.

Confirmamos a existência de indícios de pelo menos três dos obstáculos acima citados nas ações ajuizadas em Santa Catarina:

1) a questão do ônus da prova, pois a produção das provas é vista pelas organizações como um entrave à utilização da ACP, como mostram os depoimentos abaixo:

[...] Um dos entresves da ACP foi instrumentar essa ação. [Elas] Ficam mal estruturadas porque às vezes a gente fotografa, mas a foto fica sem data, aí não levamos o negativo para eles, e a prova não serve. É uma burocracia muito grande. Não temos o mesmo poder que o Ministério Público para requerer documentos para instrumentar a ação (Associação dos Moradores da Lagoa da Conceição).

[...] Para uma ONG sem fins lucrativos a exigência de documentos para entrar com a ação é muito exagerada, a questão dos requisitos técnicos, como inversão do ônus da prova, deveria ser concedido, eles estão muito ligados às formalidades, não se atendo à importância da lide (ONG Acqua Bios).

Como se percebe, os depoimentos mostram que a dificuldade na produção das provas necessárias ao ajuizamento da ACP pode desestimular a participação.

2) Nas perícias e nas custas processuais, há óbice também quando o pagamento é dispensado no início do processo mas é cobrado ao final à parte vencida e para nomeação de peritos. Alguns depoimentos tornam visíveis esses fatos:

[...] A perícia era necessária, mas nos recusamos a fazê-la porque o valor era de R\$ 40.000,00, muito

⁸ A diligência judicial “É a realização de algum ato de ofício por funcionário da Justiça, tais como vistorias, citações, avaliações, penhora etc. É a investigação feita fora dos cartórios” (DIREITONET, 2013).

superior ao nosso caixa. Pedimos dispensa desse pagamento, mas o juiz entendia que, como éramos a parte interessada, tínhamos que pagar. Por sorte resolvemos a situação administrativamente, porque se dependêssemos da perícia a gente ia perder, porque não tínhamos recursos (Associação de Moradores do Jardim Cidade Universitária).

[...] Fora a instrução que você precisa arrumar, para você ver: uma perícia, precisa o Ministério Público fazer, é uma burocracia muito grande, dependemos do Ministério Público que, mesmo para ele tem que fazer até licitação pra contratar, é uma lentidão muito grande; já a associação, nem pensar em ela mesma bancar uma perícia (Associação de Moradores da Lagoa da Conceição).

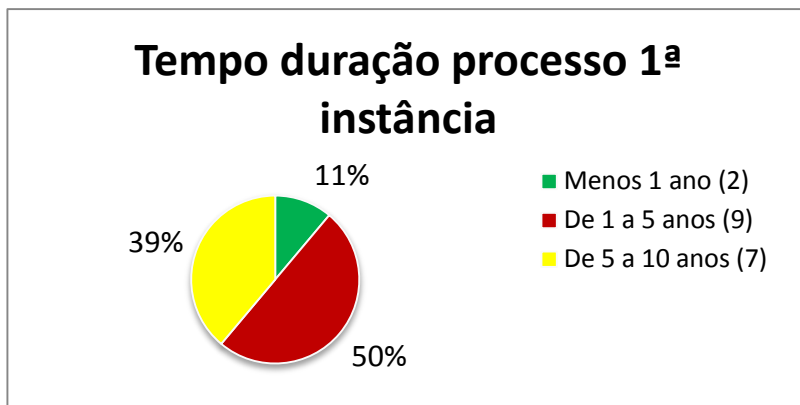
A perícia é um óbice à ACP [...] [há] muitos obstáculos, chega na hora da perícia, vamos inverter, deixar que o outro arque com o ônus. Na nossa ação ninguém aceitou ser nomeado perito porque não querem receber só ao final (ONG Acqua Bios).

O que os depoimentos mostram é que as organizações encontram dificuldades em instruir suas ações quando dependem da perícia, de modo que podem deixar de utilizar a ACP pelo receio de ter que arcar com custas ao final ou diante da dificuldade de encontrarem peritos dispostos a receber seus honorários apenas ao final dos processos – que, como veremos adiante, podem durar até dez anos.

Além disso, embora haja dispensa do recolhimento antecipado das custas e das diligências, houve organizações que declararam que não recebem tratamento adequado por parte dos serventuários da Justiça, em razão da falta de recolhimento antecipado das custas e das diligências. Este relato é ilustrativo dessa dificuldade: “No caso da isenção das custas somos barrados no cartório judicial, porque quem está ali quer receber antes o valor das diligências para fazer o processo andar” (ONG Acqua Bios).

3) Em relação à morosidade e à falta de preferência nas ações. Vejamos o que dizem os dados:

GRÁFICO 9 – TEMPO DE DURAÇÃO DOS PROCESSOS NA 1ª INSTÂNCIA



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Na tramitação dos processos que já possuem decisão final – que correspondem a 18 das 35 ACPs –, independentemente de a decisão ser procedente ou não, 50% tramitaram por um período de um a cinco anos e 39% tramitaram por mais de cinco anos. Portanto, a demora no andamento dos processos pode gerar prejuízo à sociedade e desestimular a utilização da ACP.

Apenas 11% das ACPs foram resolvidas em menos de um ano. Eis alguns casos cujas tramitações foram inferiores a um ano: uma ação da Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos (Aflodef), que tinha como objeto a suspensão de concurso público realizado pelo próprio Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em que não havia reserva de vagas para deficientes; uma ação da Associação Ambientalista Viva o Verde, antecipada em razão da ilegitimidade ativa da Associação que não previa no estatuto social, entre as finalidades da associação, a defesa direitos coletivos, requisito para o ajuizamento da ação.

Ao contrário, no que se refere à cassação de liminares pelos Tribunais, das 12 liminares concedidas às organizações de Santa Catarina investigadas, apenas uma foi cassada e pelo juiz *a quo*. Foi o caso da Associação de Moradores da Lagoa da Conceição (Amonc), que obteve a concessão da liminar para embargar obra considerada irregular; todavia, mais tarde essa liminar foi revogada. Portanto, podemos dizer que em Santa Catarina, no período estudado e nas ACPs elencadas para investigação, não houve liminares reformadas pelo Tribunal de Justiça.

A realização das entrevistas permite-nos acrescentar outro obstáculo à lista de Peters (s/d): a falta de participação das organizações na decisão acerca da destinação dos valores resultantes das ações, como mostram os depoimentos abaixo:

[...] Pedimos para que a medida compensatória da barragem fosse destinada ao ecossistema em torno da barragem onde havia uma reserva estadual do Aguai. E que essa medida compensatória fosse destinada à Unesc [Universidade do Extremo Sul Catarinense], que é a universidade que iria monitorá-la. O que aconteceu: a medida foi mandada para Florianópolis para a compra de três Land Rovers para a Polícia Ambiental. Não que eles não precisem, mas penso que tínhamos que participar da destinação dos recursos. Eu escrevi que o Promotor cochilou sobre o processo, juntaram cinco promotores e me acionaram, a sorte que o juiz não deixou o processo prosseguir (ONG Sócios da Natureza).

[...] Hoje, se você comete um dano ambiental, você dá dois carros para a Fatma ou para a Polícia Ambiental e paga [multa], o dano continua. Eu acho que deveria haver a punição, mas sem esse tipo de doação. Deveria ser direcionado para a recuperação do meio ambiente (Associação de Moradores Lagoa da Conceição).

Como se vê, ao utilizar a ACP, a sociedade civil percebeu a necessidade de democratizar a aplicação do resultado das ações, entendendo que deveriam participar das decisões quando da destinação dos valores das condenações, especialmente porque as associações acreditam que tais recursos não vêm sendo aplicados corretamente, a exemplo da recuperação do meio ambiente, nos casos de dano ambiental. As associações que entrevistamos acreditam que a destinação dos recursos à polícia ambiental, à Fatma ou a outro órgão, embora possa reaparelhar os meios de fiscalização, pode não atender as comunidades atingidas pelo dano.

Podemos acrescentar ainda outros obstáculos para o emprego das ACPs:

- a existência de corrupção, entendida como proteção aos chefes do poder Executivo e como envolvimento com a classe

empresarial que pertence à mesma classe social dos juízes e promotores;

- a falta de atualização e de qualificação dos juízes em áreas específicas, como o Direito Ambiental;
- a falta de estrutura financeira e de pessoal do poder Judiciário para atender as demandas;
- as lacunas nas leis, pois permitem ao juiz interpretá-las com muita liberdade, dando espaço para sua aplicação de acordo com a ideologia dos juízes.

Esses obstáculos adicionais, todavia, como foram correlacionados com a avaliação dos entrevistados sobre o Poder Judiciário, serão tratados no capítulo seguinte, que tratará dos fatores simbólicos relacionados à utilização das ACPs.

Cumpra ainda chamar a atenção para as ações que vêm sendo adotadas atualmente pelo Estado, na tentativa de superar os obstáculos observados na utilização das ACPs desde a sua instituição. Dito de outra forma, a resposta positiva da sociedade civil à oportunidade política que consiste no uso da ACP e a demonstração da necessidade de melhorar a oportunidade já proporcionada – ampliando o acesso, a participação e a democratização na aplicação do resultado das ações – geraram uma resposta do próprio Estado, que por sua vez está retroalimentando todo o processo.

É importante fazer aqui um aparte para destacar os propósitos e o que se entende por oportunidade política. De acordo com Mendonça e Rosa (2011), a combinação da perspectiva de *frames* com o estudo das oportunidades políticas abre espaço para a ação coletiva, uma vez que os movimentos sociais também podem produzir oportunidades políticas. Ainda de acordo com Tarrow (1996, p. 36), “os movimentos sociais não só agem a partir dos sistemas de oportunidades políticas, mas, também, criam oportunidades, as quais podem se dar, inclusive, em torno do direito de participação”. No caso, a sociedade civil apropriou-se da oportunidade e vem requerendo alterações que fomentem a coletivização do processo e traduzam-se em outras vantagens.

Em termos jurídicos e políticos, a ampliação da participação popular no âmbito das ACPs consiste em alguns projetos de lei atualmente em curso na Câmara dos Deputados. Trata-se de proposta de alteração das previsões normativas e nova revisão do processo civil por

meio do Projeto de Lei nº 5.139⁹, de iniciativa do poder Executivo, que tramita na Câmara dos Deputados desde 2009. Discutem-se nesse projeto de lei prerrogativas do Ministério Público e o papel das associações civis. Deve-se dar destaque ao processo civil coletivo que traz entre outros princípios o amplo acesso à Justiça e a participação social.

Alguns dos obstáculos acima indicados estão entre as premissas do novo projeto de lei: a produção das provas para quem estiver mais próximo dos fatos e tiver capacidade de produzi-las, objetivando maior efetividade; a democratização na aplicação do resultado das ações, como reparação de danos ambientais, aos consumidores e outros, com participação dos interessados na decisão da destinação dos valores, possibilitando resultados mais efetivos para populações ou locais atingidos por danos coletivos, com previsão de oitiva em audiência pública dos membros da comunidade afetada, sempre que possível; a duração razoável do processo, com prioridade no seu processamento em todas as instâncias e a preferência da execução coletiva; a possibilidade de a perícia ser requerida pela organização e paga pelo poder Judiciário.

Esse projeto de lei já conta com 11 emendas ao projeto original e possui um Projeto Substitutivo com 100 emendas. Associações como a dos Magistrados e a do Ministério Público estão acompanhando sua tramitação para assegurarem-se de que não haverá desvirtuamento da proposta apresentada pelo poder Executivo, o que, por sua vez, já teria acontecido quando da apresentação do Projeto Substitutivo, que teria neutralizado premissas importantes existentes no projeto original. Cumpre-nos questionar se a sociedade civil, a exemplo dos Magistrados e do Ministério Público, está acompanhando essa tramitação (cf. AMPERJ, s/d). Se, como vimos, a Lei nº 7.347/85 foi importante para a composição do “processo coletivo” no país, estamos agora diante de outro grande momento – daí a preocupação que deve existir por parte da sociedade civil no sentido de buscar novas conquistas e evitar qualquer possibilidade de retrocesso.

Podemos dizer, então, que não só houve alteração nas estruturas de oportunidade política como estão em andamento novas propostas de alterações nessas estruturas, a exemplo de adequações legais e revisões do processo civil. Dito isso, nas palavras de Rennó (2003), o Estado pode ter papel positivo na geração de ação coletiva independente na

⁹ O Projeto de Lei nº 5.139 acrescenta dispositivos e altera a redação da Lei nº 7.347/85, que é a Lei da ACP. Cf. Câmara dos Deputados (2009).

sociedade civil, quando garante o acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente e quando cria estruturas de oportunidade política para grupos sociais, reduzindo os custos da participação e assim permitindo a mobilização social. Além disso, o Estado tem um papel positivo quando gera incentivos institucionais para o fortalecimento de grupos sociais, por meio da criação de mecanismos que permitam a esses grupos externar suas demandas. Em outras palavras, em termos concretos o Estado está buscando incentivar a participação, de modo que as alterações nas estruturas de oportunidade política que abriram o poder Judiciário e tornaram disponíveis as ACPs para a sociedade civil podem ser considerados fatores que favoreceram a participação.

4.1.2. A oportunidade como realidade sociológica: ACPs e estruturas de mobilização

Não obstante, uma coisa é a previsão legal, outra coisa é a resposta efetiva da sociedade. Será que as oportunidades criadas obtiveram resposta da sociedade e das organizações da sociedade civil? Essa é a questão fundamental desta tese; vejamos o que nos dizem os dados. Consideremos o Quadro 5, abaixo.

QUADRO 5 – ACPs AJUIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES

ANO	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Organizações da sociedade civil	17	22	45	100	96	280

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

Os dados acima indicam que 280 ACPs foram ajuizadas por organizações da sociedade civil no período 2004-2008, confirmando a abertura do espaço institucional jurídico. Há que se registrar que os dados demonstram um significativo crescimento de ano para ano, com a exceção da passagem de 2007 para 2008. Constatamos que, no ano de 2007, apenas a Associação Catarinense em Defesa dos Consumidores e Contribuintes (ACC) ajuizou 45 das 100 ACPs, várias delas com objetivo idêntico, o que por sua vez pode ter ocasionado o acréscimo diferenciado dos anos anteriores e o decréscimo no ano seguinte. Ademais, saliente-se que a maioria das ACPs ajuizadas diretamente pelas organizações da sociedade civil são na área do consumidor.

Para efeitos de comparação, apresentamos no quadro abaixo as ACPs ajuizadas pelo Ministério Público e por outras partes (municípios, Estado, fundações, autarquias e empresas públicas) no mesmo período:

QUADRO 6 – ACPs AJUIZADAS POR OUTROS AUTORES

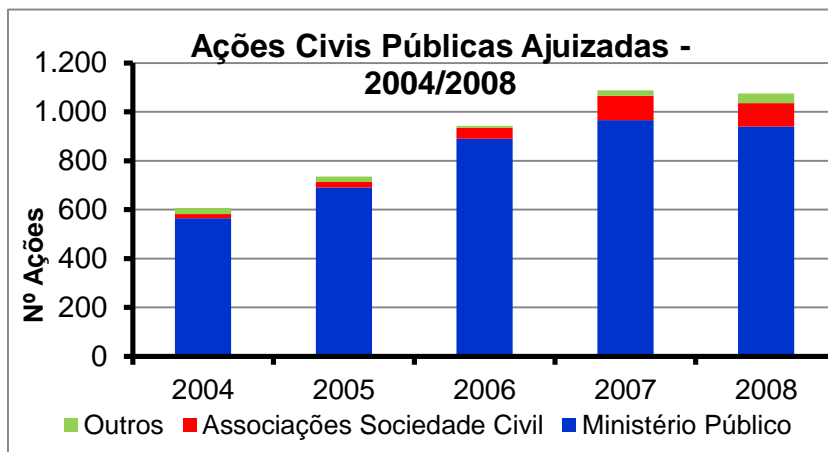
AUTOR	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Ministério Público	565	691	890	966	940	4.052
Outras partes	25	23	8	22	39	117
TOTAL	681	714	898	988	979	4.169

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

O Ministério Público é o autor da maioria das ações, ou seja, 4.052 ACPs ajuizadas no período, enquanto as outras partes, já denominadas acima, aparecem com 117. Vejamos então, no Gráfico 10, a representação gráfica comparando as ACPs ajuizadas pelas organizações da sociedade civil, pelo Ministério Público e por outras partes.

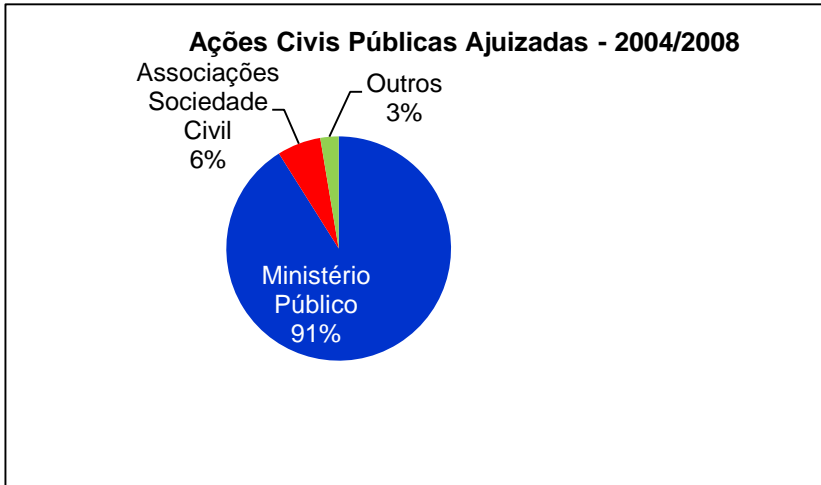
Se compararmos o número de ações ajuizadas pelo Ministério Público com o número de ações ajuizadas pelas organizações da sociedade civil e outras partes, podemos dizer que o Ministério Público é quem mais se tem destacado na utilização da ACP. Todavia, podemos dizer também que, por sua vez, as organizações da sociedade civil destacam-se na utilização da ACP em relação às outras partes.

GRÁFICO 10 – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS, POR ANO (2004-2008)



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

GRÁFICO 11 – AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS (EM %; 2004-2008)

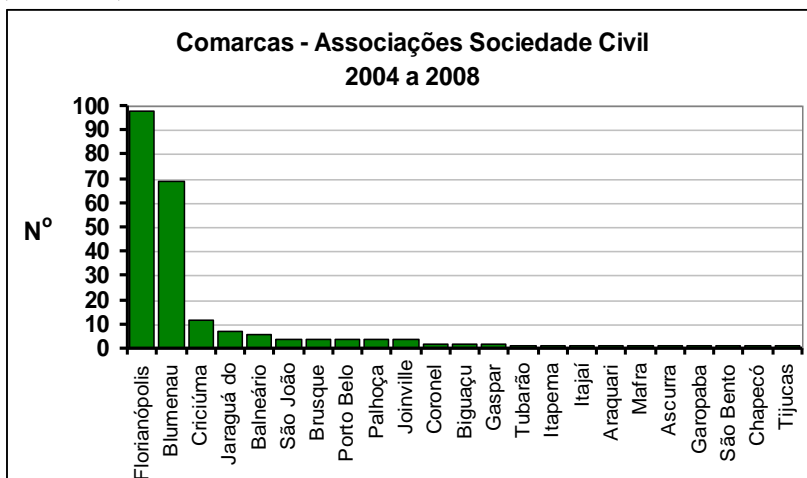


FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

Embora as ações que não foram ajuizadas diretamente pela sociedade civil não sejam objeto desta tese, não temos como deixar de mencionar que muitas das ACPs ajuizadas pelo Ministério Público decorreram de representações da sociedade civil. Esse fato é importante mesmo para justificar-se a grande diferença entre o número de ações ajuizadas pelos dois legitimados. No caso do estado de Santa Catarina, a seguinte declaração do Procurador Geral de Justiça, Dr. Lio Marcos Marin, são relevantes a respeito: “A maioria das ACPs ajuizadas pelo Ministério Público – cerca de 90% – é decorrente do encaminhamento de representações da sociedade civil” (MARIN, 2014). Essa mediação do Ministério Público, suas vantagens e desvantagens serão discutidas adiante; neste momento cabe dizer que a simples existência de ACPs ajuizadas diretamente pela sociedade civil é suficiente para demonstrar a abertura do espaço institucional.

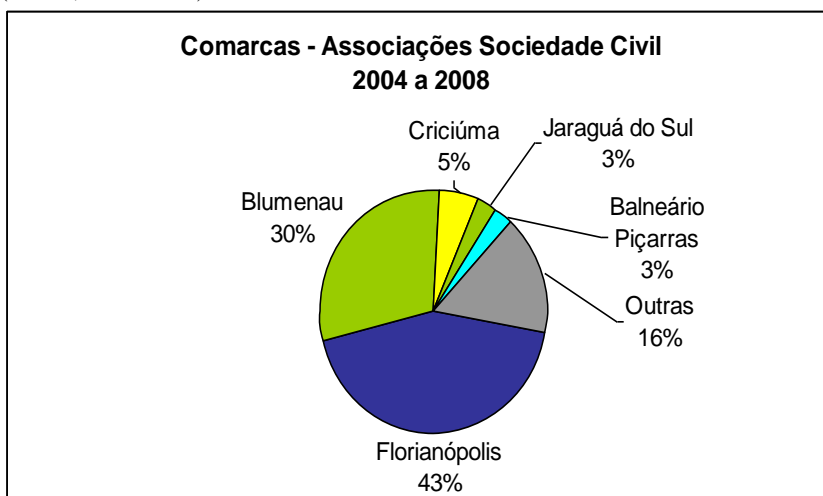
Ratificamos as informações acima citadas, mostrando nos gráficos abaixo as comarcas onde as organizações da sociedade civil ajuizaram as ACPs:

GRÁFICO 12 – COMARCAS DAS ASSOCIAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (2004-2008)



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

GRÁFICO 13 – COMARCAS DAS ASSOCIAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (EM %; 2004-2008)



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

Os dados mostram que o maior número de ações ajuizadas diretamente pelas organizações da sociedade civil encontra-se nas

comarcas de Florianópolis e Blumenau; em terceiro lugar aparece a comarca de Criciúma e em quarto as comarcas de Jaraguá do Sul e Balneário de Piçarras.

É interessante observar que as duas maiores utilizações de ACPs ocorreram nos municípios pertencentes às regiões de Santa Catarina que apresentam maior índice de desenvolvimento e melhores condições sociais, isto é, as regiões do Litoral e do Vale do Itajaí. Esses índices de desenvolvimento, convém notar, são mais altos especificamente nessas regiões em razão de elementos ligados à ocupação do espaço pelo processo de colonização e pela forma de organização da sociedade ao longo do tempo¹⁰.

Analisando-se os mesmos dados, percebe-se que a única região do Estado que não utilizou o recurso da ACP foi a Região Serrana, cujo principal município é Lages. Localizam-se na serra catarinense os municípios com menor nível de desenvolvimento humano do estado e menor segurança social. Isso chamando a atenção para a questão da cultura política e da baixa consciência de valores cívicos – ou do que Putnam também chama de “capital social”.

Conquanto, de acordo com Tarrow (2009), algumas vezes as oportunidades políticas ocorrem para certos grupos e não para outros, elas são maiores em algumas regiões ou cidades do que em outras; apesar de tais variações, os movimentos sociais surgem porque as condições de mobilização cresceram no sistema político em geral.

Após constatarmos a existência e a localização geográfica e institucional das ACPs, outra questão que ratifica a oportunidade pensada como movimento é a identificação das estruturas mobilizantes que utilizaram as ACPs. A existência dessas estruturas também é indicador de que, depois que a sociedade civil passou a dispor dessa nova oportunidade política, depois que lhe foi facultada a ACP como recurso estratégico, ela tem buscado transformar a oportunidade em realidade, o recurso potencial em recurso real. Vejamos:

¹⁰ Para maiores informações sobre o desenvolvimento das regiões de Santa Catarina, cf. Niederle e Guilardi (2013).

QUADRO 7 – ESTRUTURAS DE MOBILIZAÇÃO

N.	ESTRUTURAS MOBILIZANTES	ÁREAS
1)	Associações (11)	Saúde Moradores Ambientais Consumidores Profissionais Transporte coletivo Aposentados e pensionaistas Comercial e industrial Pais e professores Comunitárias Estudantes
2)	ONGs (2)	Ambientais Combate à corrupção
3)	Movimento social (1)	Consumidores
4)	Sindicatos (1)	Profissionais
5)	Federações (2)	Profissionais Transporte coletivo
6)	Conselhos (2)	Profissionais Comunitários

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (2008).

NOTA: os números entre parêntesis correspondem à quantidade de áreas de cada estrutura mobilizante.

Foram identificados na utilização das ACPs seis tipos de estruturas mobilizantes: associações, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, federações e conselhos, em suas diversas áreas.

Enfim, diante da existência de 280 ACPs ajuizadas pelas organizações da sociedade civil, considerando suas localizações e a identificação das estruturas mobilizantes autoras das ACPs, confirmamos o disposto na hipótese nº 5, citada no item anterior, agora no que se refere ao terceiro indicador, assim formulado: “estruturas mobilizantes fizeram uso da ACP depois que o referido instrumento foi colocado à sua disposição”.

Portanto, no que se refere às oportunidades geradas pela abertura do acesso institucional, a oportunidade política não é apenas uma previsão legal, mas uma realidade de fato.

4.1.3 A constituição de grupos sociais a partir da publicação da Lei da ACP

A análise das informações obtidas nas entrevistas demonstra como as mudanças nas estruturas de oportunidade política podem ter incentivado a criação de grupos sociais, cujo interesse foi a utilização das ACPs, permitindo-nos analisar o disposto na hipótese nº 6. Vejamos novamente o enunciado dessa hipótese:

- Hipótese 6: as alterações nas estruturas de oportunidade política, como a criação da ACP, incentivam a formação de grupos sociais.
 - o Indicador: grupos sociais foram constituídos a partir da publicação da Lei da ACP, com o objetivo específico de utilizá-la.

Esse dado é importante porque nos permite não apenas mensurar a resposta das organizações já existentes – supondo, portanto, que a possibilidade de uso da ACP tornou-se efetivamente uma oportunidade política –, mas possibilita irmos além, verificando mesmo se essa forma de acesso ao poder Judiciário estimula novas organizações. A constatação de tal fato reforçaria ainda mais nossa hipótese anterior.

Pois bem, pelo menos quatro das organizações entrevistadas nasceram em decorrência da mudança nas estruturas de oportunidade política, que possibilitou a defesa de direitos coletivos por organizações da sociedade civil; tais organizações formaram-se para poderem utilizar o recurso estratégico.

É o caso da Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental, constituída no ano de 2004, conforme relata a Presidente à época da constituição da organização:

[...] A criação da associação foi por causa de uma ação do engordamento da praia. O Governador Luiz Henrique colocou uma máquina da Cidasc [Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina] para dragagem. Chamamos uma audiência pública, [que] reuniu o pessoal que mora ali, as crianças da escola, muitas pessoas que gostam de Porto Belo vieram do Rio de Janeiro, Curitiba, São Paulo, mas na audiência o Prefeito disse que não queria saber e que iria dragar a praia. Fizemos uma reunião na minha casa que resultou numa ação judicial, só que não

havia uma associação que pudesse responder pela ação em tempo hábil; então, a mãe e a filha do Evaldo, que hoje é o atual Prefeito, mas foi fundador desta associação, entraram com uma ação popular. Daí nos reunimos e com orientação do advogado formamos a associação para podermos utilizar a ACP quando fosse necessário.

Como vimos, a necessidade de resolver uma demanda que para a comunidade não poderia ocorrer de outra forma, já que haviam buscado o poder público responsável pela situação e não haviam encontrado resposta, levou ao ajuizamento de uma ação judicial; todavia, foi inicialmente uma ação individual. A constatação de que era possível ajuizar uma ação coletiva determinou a constituição da associação.

Assim, algum tempo depois, a associação utilizou efetivamente a ACP. Com isso, conseguiu em juízo a suspensão da aprovação do Projeto de Lei que dispunha sobre o Plano Diretor do município de Porto Belo, por este não respeitar os princípios da transparência e da publicidade. O desdobramento dessa ação foi uma decisão judicial para determinar que todos os assuntos relacionados ao Plano Diretor fossem objeto de análise das associações e do conselho da cidade. O depoimento abaixo demonstra isso:

[...] O Plano Diretor não estava bom para a população; [ele] era igual ao de Bombinhas, cada ponto e vírgula. Tanto que não tinha a comunidade de pescadores e o quilombo. [...] O importante foi que a juíza determinou que tudo que fosse referente ao Plano Diretor teria que passar pelas associações e pelo conselho da cidade. Acho que foi a única cidade de Santa Catarina que conseguiu isso (Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental).

Inobstante a organização ter nascido em decorrência da possibilidade de utilização da ACP, verificamos que a associação foi declarada de utilidade pública pelo Município de Porto Belo, por meio da Lei nº 1.381/2005; ela atualmente conta com 872 apoiadores e vem-se destacando de maneira geral no combate à destruição do meio ambiente, à especulação imobiliária e à construção desordenada. Ela defende a implantação de uma política de saneamento básico no

município e a proteção das culturas tradicionais, bem como a defesa dos pescadores e da comunidade quilombola do Valongo, além da ocupação ordenada da cidade; defende ainda a elaboração de um projeto que cause menor impacto sobre o meio ambiente, um projeto alternativo, com a participação ampla da comunidade, no que se refere à construção do segundo acesso da rodovia Porto Belo-Bombinhas¹¹.

Enfim, o incentivo do Estado para o nascimento da organização propiciou não apenas a luta por meio do poder Judiciário, mas também a constituição de um grupo social que continuou lutando pelos direitos coletivos de maneira independente.

Outra organização que nasceu em decorrência da existência da ACP foi o Conselho Comunitário Banco Redondo (Conseban). Ocorreu que, no ano de 2002, foi editada a Lei Complementar Municipal nº 100/2002, que alterou o zoneamento aplicável à rua Ângelo Laporta, do município de Florianópolis, passando a autorizar a construção, naquele local, de uma subestação de energia elétrica. Os moradores da localidade entendiam que aquela construção poderia causar dano ao meio ambiente e passaram a mobilizar-se para evitar essa construção. Depois de buscarem os meios administrativos, como a Câmara de Vereadores e o Prefeito, para tentarem uma solução para o problema, mas sem obterem sucesso, os moradores perceberam que a única alternativa seria o ajuizamento da ACP, como mostra o depoimento abaixo:

Tentamos de tudo, o Prefeito, a Câmara de Vereadores, mas não tivemos sucesso. Achamos que o caminho seria a Justiça. Tínhamos aqui duas associações, mas não eram muito atuantes e, além disso, não tinham em seus estatutos, entre as finalidades, a defesa do meio ambiente, então não podiam fazer a ACP. Resolvemos então juntar as duas associações e fazer uma para funcionar, e aí colocar no estatuto a finalidade da defesa do meio ambiente. Foi o que fizemos.

Assim, em razão da fusão de duas organizações que não vinham sendo muito atuantes, o Conselho foi constituído em 2005 e em 2006 teve início ACP que ora estudamos.

¹¹ Essas informações podem ser encontradas no portal eletrônico da associação (PORTO AMBIENTAL, s/d).

Da mesma forma, a Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão (Addici) foi constituída no ano 2000 para poder lançar mão da ACP, como se pode ver pelo depoimento abaixo.

[...] Eu fiz algumas ações populares e vi que era uma coisa muito pessoal. Eu [tanto] tinha muita preocupação que até ajudei a fazer a associação para evitar isso e fazer então a ACP. A criação da associação se deu mais para evitar ações pessoais; é claro que tivemos que esperar a associação completar um ano para podermos utilizar a ACP, conforme prevê a Lei da ACP. A associação ainda existe pelos processos, acabando os processos talvez a associação acabe.

No caso da Addici, torna-se claro que a constituição da associação deu-se unicamente para a utilização da ACP – tanto é assim que ela mantém-se em razão das ações. Isso demonstra que a oportunidade oferecida pelo Estado é capaz de incentivar a constituição e a *manutenção* de um grupo social na luta por direitos coletivos, da mesma forma que, sem esse espaço de luta (a esfera judicial), tanto a organização quanto a luta pelos direitos podem deixar de existir.

Por fim, a Associação de Moradores do Campeche (Amonc) também surgiu em função da possibilidade de uso da ACP:

[...] Estavam concedendo alvarás para construção de residências multifamiliares no loteamento, coisa que contrariava as normas do direito de construir e também ambientais. Procuramos as construtoras, fizemos pedidos administrativos na Fatma, fomos ao Ministério Público e ele não nos deu retorno; então descobrimos que, se tivéssemos uma associação, poderíamos ir buscar nosso direito. Foi quando criamos a Amonc, ela nasceu para podermos utilizar a ACP.

No caso da Amonc, embora a razão da constituição tenha sido a utilização da ACP, observa-se que a associação continuou na luta pelos direitos em outras áreas e por meio de outras formas, a exemplo da questão da segurança. Atualmente, funciona no loteamento Novo Campeche um sistema de segurança mantido pela organização.

Como se pode verificar, algumas das organizações estudadas nasceram especificamente em razão das mudanças nas estruturas de oportunidade política. Logo, a disponibilidade da ACP é um indicador de que tais mudanças podem estimular, incentivar a formação de grupos sociais.

Como vimos anteriormente, de acordo com Tarrow (1996) o Estado pode ter papel positivo na geração de ação coletiva independente na sociedade civil. Esta pesquisa corrobora as afirmações de Tarrow, pois constatamos a existência de organizações que nasceram em decorrência da mudança nas estruturas de oportunidade política que possibilitaram a defesa de direitos coletivos por organizações da sociedade civil, confirmando a hipótese em questão. Desse modo, falta partir em busca dos condicionantes das ACPs.

4.2. As respostas do poder Judiciário: a ACP traz benefícios sociais, sendo capaz de formar coalizões em torno da oportunidade?

A análise das respostas do poder Judiciário às ACPs também é uma forma de avaliar o impacto das instituições formais sobre a sociedade civil. É importante que avaliemos a capacidade da instituição em dar respostas às demandas, a que Rennó (2003) chama de “apoio específico”. O poder Judiciário no exercício do poder direto pode deter uma disputa, declarar perdedores e vencedores, enfim, pode solucionar conflitos. Por meio de suas decisões é capaz de promover a efetivação dos direitos sociais, proporcionando benefícios sociais, como a melhoria nos serviços públicos e nas condições de vida da sociedade.

Vejamos o que dispõe a hipótese nº 7:

- Hipótese 7: a abertura do poder Judiciário para a sociedade civil por meio da ACP viabilizou o alcance de benefícios sociais.
 - Indicador: as organizações obtiveram sucesso com as ACPs.

Nesse sentido, apresentamos as respostas do poder Judiciário às ACPs, com os respectivos benefícios alcançados pelas organizações por meio da concessão de liminares e decisões definitivas. Esse dado é fundamental para mensurar o efeito estratégico da ACP, pois podemos supor que uma taxa alta de sucesso significa um incentivo para que as organizações da sociedade civil utilizem esse recurso na obtenção de seus propósitos.

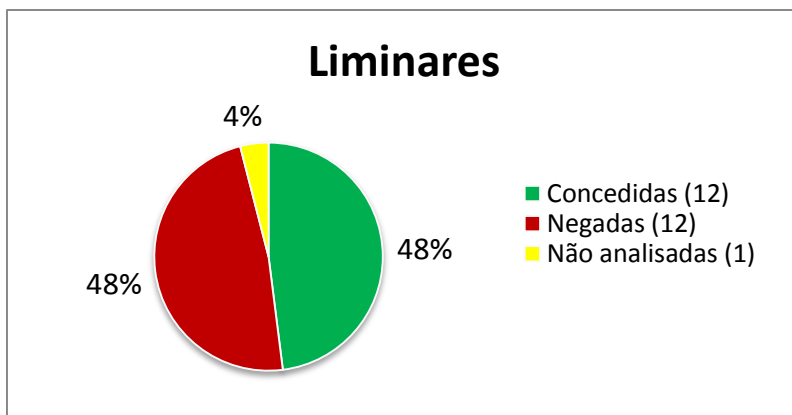
Para essa análise consideraremos as ações ajuizadas pelas organizações entrevistadas; portanto, o número de decisões não corresponderá ao número de organizações, mas ao número de ações

ajuizadas pelas organizações selecionadas no período estudado, isto é, 35 ACPs.

4.2.1. Liminares

No Gráfico 14, abaixo, apresentamos um panorama das liminares solicitadas, isto é, 25 das 35 ACPs, pois em algumas ACPs não houve solicitação de liminar:

GRÁFICO 14 – LIMINARES



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Das liminares solicitadas, 48% foram concedidas e 48% foram negadas, o que por sua vez demonstra que uma parcela significativa de organizações obteve uma resposta positiva do poder Judiciário logo no início do processo, de modo que tiveram seus pedidos antecipados.

No que se refere às liminares denegadas, as recusas tiveram como fundamento geral a ausência de relevante fundamento jurídico, sendo que as organizações aceitaram as decisões sem oferecer recursos à decisão interlocutória, ficando no aguardo da decisão definitiva.

No caso das ACPs sem pedido de liminares – dez do total de 35 –, o Projeto de Lei nº 5.139/09, citado no item 4.1.1, que discute revisões processuais, prevê a possibilidade de o juiz, quando entender relevante o pedido e havendo justo receio de ineficácia do provimento final, antecipar a tutela independentemente do pedido do autor. Isso significa dizer que, mesmo que não haja pedido de liminar, a tutela poderá ser antecipada. Portanto, se alguma das dez ACPs “sem pedido de liminar”

não tivesse feito esse pedido em razão de erro de interpretação do autor, esquecimento ou desconhecimento, mesmo assim as organizações poderiam ter suas pretensões antecipadas.

Quanto às liminares concedidas, no Quadro 8, abaixo, listamos os benefícios alcançados pelas organizações.

QUADRO 8 – BENEFÍCIOS ALCANÇADOS COM AS LIMINARES

ORGANIZAÇÕES	BENEFÍCIOS ALCANÇADOS	ÁREA
Associação de Moradores da Toca da Onça	Suspensão dos desmatamentos, das alterações paisagísticas e da edificação em determinada área	Meio ambiente e urbanismo
Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico	Suspensão do processo licitatório para aquisição de produtos para o combate de borrachudos impedindo o Município de contratar empresa que oferecia produto sem aprovação do órgão ambiental e superfaturado	Combate à corrupção
Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú	Paralisação de atividade relacionada a pedreira instalada à margem do Rio da Madre em razão de iminente dano ambiental	Meio ambiente
Associação de Preservação da Natureza	Suspensão das obras de construção de centro clínico até que fique comprovada a ausência de dano ambiental	Meio ambiente
Conselho Comunitário do Bairro João Paulo	Suspensão da entrada em funcionamento da estação de tratamento de esgoto até apresentação dos projetos ambientais e adoção das medidas de preservação ambiental	Meio ambiente
Associação de Moradores da Lagoa da Conceição	Suspensão de obra localizada na Lagoa da Conceição até apresentação da licença ambiental atualizada e de acordo com as especificações do órgão ambiental	Meio ambiente

QUADRO 8 – BENEFÍCIOS ALCANÇADOS COM AS LIMINARES (cont.)

Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão	Proibição de particular de promover edificação ou modificação em imóveis em razão de risco ao meio ambiente	Meio ambiente e urbanismo
Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amurec	Abstenção da venda de imóveis até que seja realizado registro da incorporação da obra junto ao cartório competente	Consumidor
	Instalação de posto de assistência técnica da Fiat em Criciúma	Consumidor
Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos	Remoção de portão e cadeado que impedia acesso público ao local denominado “Ponta dos Trinta Réis” e regularização do loteamento Palmas do Arvoredo	Meio ambiente
Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental	Suspensão do trâmite do Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município de Porto Belo denominado Código Urbanístico, devido a este não ter repetido a efetiva participação popular, desrespeitando princípios constitucionais ambientais, de transparência e de publicidade	Meio ambiente e urbanismo
Conselho Comunitário Jardim Cidade Universitária	Suspensão da construção de novas moradias, a fim de evitar riscos e alterações no meio ambiente, no município de Florianópolis	Meio ambiente e urbanismo

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Como se pode perceber, é possível confirmar o alcance dos benefícios sociais obtidos pelas organizações, em áreas como meio ambiente, urbanismo, combate à corrupção e direitos do consumidor. Embora tratem-se de decisões que ainda podem ser alteradas até o fim do processo, elas significam uma primeira vitória das organizações autoras.

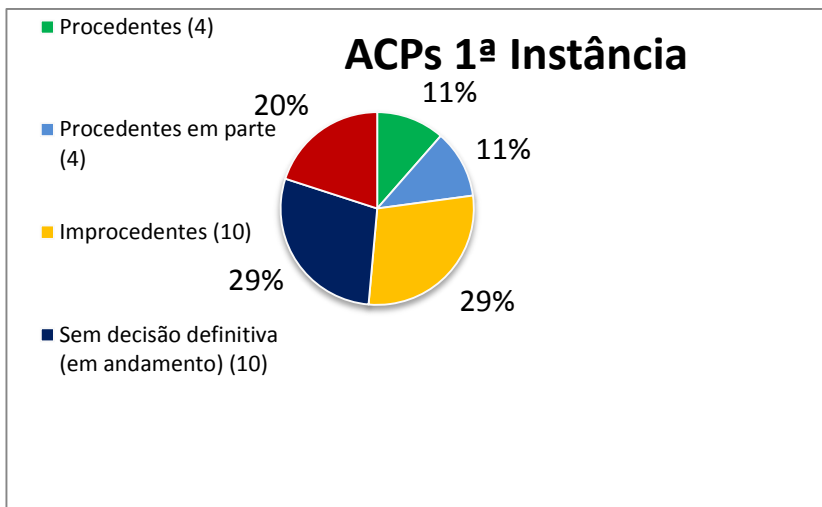
Um ponto que merece ser destacado é o fato de que, embora as organizações Associação de Moradores da Toca da Onça, Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico, Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú, Associação de Preservação da Natureza e Conselho Comunitário do Bairro João Paulo ainda não tenham tido decisão definitiva de seus processos, que se encontram em tramitação em média há dez anos, elas tiveram suas liminares concedidas, o que por sua vez adianta de certa forma a decisão e impede a ocorrência de danos que um atraso na decisão definitiva poderia ocasionar.

Da parte da sociedade civil há que se notar que o instrumento da liminar, dada a sua celeridade, cria um importante incentivo ao uso do poder Judiciário como recurso da luta política.

4.2.2. Decisões definitivas

No Gráfico 15, abaixo, apresentamos um panorama da situação das ACPs junto ao poder Judiciário.

GRÁFICO 15 – DECISÕES DAS ACPS NA 1ª INSTÂNCIA



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Os dados mostram que 18 das 35 ACPs já possuem decisões definitivas. Dessas decisões definitivas, temos 11% procedentes, 11%

procedentes em parte e 29% improcedentes. Um total de 29% ainda se encontra sem decisão definitiva, em razão de estarem em andamento e 20% não têm decisão definitiva em razão de homologações de acordos ou perdas de objeto da ação no decorrer do processo.

Podemos considerar que as ações procedentes e as procedentes em parte – que, somadas, correspondem ao percentual de 22% – atenderam definitivamente, de alguma forma, à pretensão das organizações. Tratam-se de confirmações de liminares, procedências mesmo depois de liminares indeferidas e procedências sem pedidos de liminares. Essas decisões não podem ser analisadas em conjunto com as concessões de liminares porque muitas ACPs que concederam as liminares ainda se encontram em andamento e, portanto, sem decisão definitiva.

Podemos resumir os benefícios alcançados definitivamente pelas organizações no Quadro 9, abaixo.

QUADRO 9 – BENEFÍCIOS DEFINITIVOS ALCANÇADOS

ORGANIZAÇÕES	BENEFÍCIOS ALCANÇADOS	ÁREA
Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão	Proibição de particular de promover edificação ou modificação em imóveis em razão de risco ao meio ambiente	Meio ambiente e urbanismo
	Publicidade nos editais de notificação por infração de trânsito, da descrição da infração, local, data e hora do cometimento da infração	Consumidor
	Reconhecimento de improbidade na utilização de recursos públicos para pagamento de publicações que veicularam promoção pessoal de autoridades públicas	Combate à corrupção
Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos	Remoção de portão e cadeado que impedia o acesso público ao local denominado “Ponta dos Trinta Réis” e regularização do loteamento Palmas do Arvoredo	Meio ambiente

QUADRO 9 – BENEFÍCIOS DEFINITIVOS ALCANÇADOS (cont.)

Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos	Cumprimento do Plano Diretor e implantação do loteamento Palmas do Arvoredo.	Meio ambiente
Associação do Moradores do Cacupé	Suspensão de edificação irregular de obra com convivência da municipalidade – dano ao meio ambiente	Meio ambiente
ONG Aliança Nativa	Reabertura do acesso à “Trilha do Pesqueiro Alto”, localizada no município de Florianópolis, obstado por particular; apresentação de projeto de recuperação ambiental	Meio ambiente
União dos Estudantes Catarinenses	Suspensão da cobrança das taxas para fornecimento dos diplomas de Nível Superior	Consumidor

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Podemos constatar assim os benefícios alcançados definitivamente pelas organizações em áreas como meio ambiente, combate à corrupção e direitos do consumidor – em outras palavras, o sucesso das organizações na luta pelos direitos via ACP. O sucesso das organizações por meio das ACPs pode ser a explicação do porquê as organizações vêm apostando suas fichas nas respostas do Estado juiz.

Ainda há que se considerar que as ACPs sem decisão definitiva em razão de homologação de acordo também podem ter trazido benefícios para as organizações, já que em acordos ocorrem cessões de ambas as partes e, em princípio, no final todos saem ganhando. No que se refere às perdas do objeto das ações, como nas ações do Conselho Comunitário do Banco Redondo, da Associação de Moradores do Cacupé e da Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche, é possível que elas tenham decorrido da resolução da demanda por outras formas durante o processo judicial, quando muitas vezes o próprio autor requer a extinção do processo. Isso pode ser constatado nos casos ora em exame, em que ocorreu, respectivamente, o seguinte: a lei que era questionada foi revogada; a obra tida como irregular foi demolida; o projeto de lei em discussão foi retirado da Câmara de Vereadores.

Quanto às improcedências, a exemplo das ações das organizações Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche, Associação Ambientalista Viva o Verde e Mais Regional Mais Vida, não houve discussão do mérito da ação. Tais improcedências decorreram de erro da organização ao reconhecer-se como parte legítima para propor a ação, pois existem requisitos, como possuir entre as finalidades estatutárias a defesa do direito que se requer judicialmente e que o pedido seja possível juridicamente. Tais situações podem ser alegadas em preliminares pela parte contrária e impedir que o mérito da ação seja discutido.

O Projeto de Lei citado no item 4.1.1, que discute novas revisões processuais, prevê a possibilidade de não haver extinção do processo coletivo, por ausência das condições da ação ou pressupostos processuais, sem que seja dada oportunidade de correção do vício em qualquer tempo ou grau de jurisdição ordinária ou extraordinária; prevê-se mesmo a substituição do autor coletivo, quando serão intimados o Ministério Público e, quando for o caso, a Defensoria Pública. Isso equivale a dizer que, se as alterações já estivessem em vigor, as três ACPs julgadas improcedentes por carência da ação poderiam não ter sido extintas.

Ainda, três das organizações que tiveram o julgamento “improcedente” das suas ações recorreram das decisões; foram as associações Bom Abrigo, Amola e Maremavi.

Enfim, no caso das ACPs investigadas, podemos dizer que as decisões do poder Judiciário causaram impacto sobre a sociedade civil, viabilizando o alcance de benefícios sociais, capazes de trazer melhorias nas condições de vida, em áreas como meio ambiente, urbanismo, combate à corrupção, direitos do consumidor e outros. Os efeitos dessa influência direta do poder Judiciário sobre as organizações foram, como argumentamos no capítulo 3, os benefícios democráticos alcançados – no mínimo, um impacto indireto sobre a democracia, quando o objetivo das organizações foi melhorar a qualidade de vida e as condições sociais da população, confirmando a hipótese n^o 7.

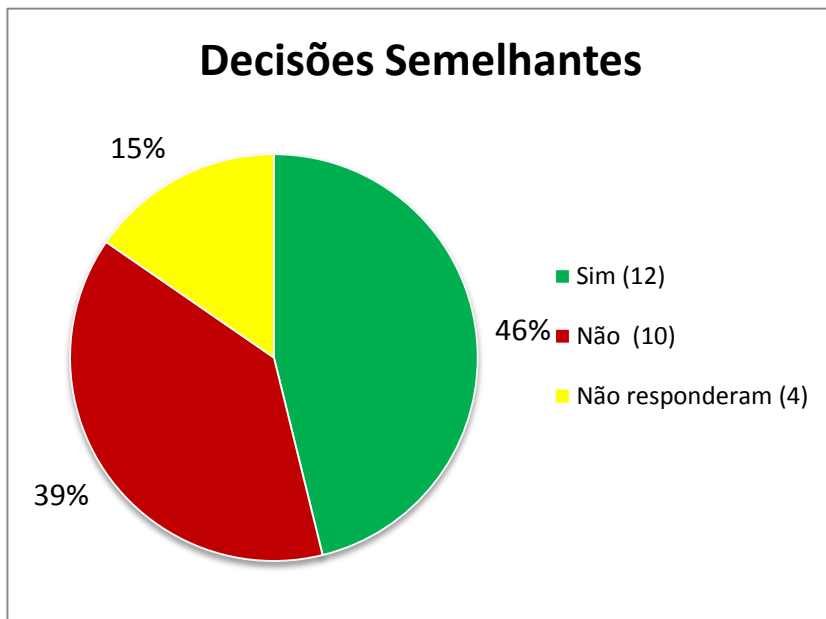
4.2.3. A ACP como efeito demonstração

Um argumento utilizado para formar coalizões em torno de determinada oportunidade baseia-se, de acordo com Meyer (2004), no sucesso de outros movimentos que aproveitaram oportunidades similares, ou seja, a resposta do poder Judiciário às ACPs pode

encorajar outros movimentos a adotarem a mesma forma de mobilização, aproveitando melhor aquela oportunidade.

Perguntamos aos representantes das organizações se antes de utilizarem as ACPs “tiveram conhecimento de decisões judiciais favoráveis concedidas em ações semelhantes que atenderam as expectativas de outras organizações”; obtivemos os resultados apresentados no Gráfico 16, abaixo, para tal pergunta.

GRÁFICO 16 – DECISÕES SEMELHANTES



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

Uma parcela significativa de 46% declarou que teve conhecimento de ações semelhantes ajuizadas por outras organizações; outros 39% declararam que, ao ajuizar as ACPs, não tinham conhecimento de outras ações; por fim, 15% não responderam.

Os depoimentos a seguir demonstram como algumas organizações tiveram conhecimento das ACPs: “[...] fazemos parte da União Brusquense de Moradores e nas reuniões ficamos sabendo das ações de outras associações; as mais antigas passam experiências para as outras associações” (Associação de Moradores do Jardim Maluche); “[...] somos filiados a uma federação que nos repassa informações, além

de utilizarmos muito a *internet* para nos informarmos” (Associação dos Pacientes Renais de Santa Catarina); “Eu conhecia o Léo Carlos, da Associação de Preservação da Natureza, e acompanhava as suas ações; ele já tinha colocado algumas ACPs por meio da Acaprena e tinha tido sucesso” (Associação de Moradores do Bairro Toca da Onça).

Logo, pode-se dizer que a utilização de ACPs por outras organizações e a obtenção de sucesso nas demandas levou realmente outras organizações a escolherem essa prática associativa, sendo, portanto, uma condicionante. Cumpre salientar a importância da atuação em parceria, que por sua vez levou tal experiência a outras organizações.

Esses dados corroboram a assertiva de Tarrow (2009, p. 44):

O processo de difusão nos ciclos de confronto resulta também de decisões racionais para tirar vantagem de oportunidades que foram demonstradas pelas ações de outros grupos: ocorre quando os grupos têm ganhos e isso convida outros grupos a buscar resultados similares [...].

Enfim, decisões judiciais favoráveis promoveram a solução de conflitos coletivos semelhantes e encorajaram boa parte das organizações a adotar a mesma *performance* nos seus repertórios de ações. A experiência bem sucedida das organizações torna-se uma espécie de guia para outras organizações, legitimando suas demandas.

4.3. A ACP como recurso estratégico

Além da influência direta vista no item anterior, o poder Judiciário, por meio da ACP, exerce também uma influência indireta, na medida em que configura o contexto no qual os usuários engajam-se em uma mobilização do Direito (MCCANN, 2010). Na visão desse autor, “o poder Judiciário ajuda, de modo ativo, a traçar o panorama ou a rede de relações na qual se encontram as demandas judiciais em curso”; da mesma forma, “o poder Judiciário não apenas soluciona as disputas, mas também incita, estrutura e transforma conflitos por toda a sociedade” (MCCANN, 2010, p. 183-185).

Nesse sentido, apresentaremos agora um panorama das estratégias das organizações decorrentes da utilização da ACP. Esse dado servirá para mostrar que a ACP pode ser utilizada como “ficha de negociação”, ou seja, pode influenciar as relações das organizações em

outros fóruns de negociação, proporcionando o engajamento cívico dos cidadãos.

McCann (2010) explica que a influência judicial sobre as ações estratégicas dos mobilizadores do Direito pode assumir diversas formas, entre as quais a influência estratégica, o poder relacional e o deslocamento do conflito. A partir disso, elaboramos a hipótese nº 8, abaixo, com o objetivo de verificar a existência dessas formas de influência em nossa pesquisa:

- Hipótese 8: o poder Judiciário, por meio da ACP, exerce influência sobre as ações das organizações.
 - o Indicador 1: as organizações utilizam a ACP como ficha de negociação e como forma de fiscalizar e/ou pressionar ações governamentais.
 - o Indicador 2: as organizações utilizam a ACP porque a institucionalização do conflito por meio do poder Judiciário diminui os riscos da participação.

Vejamos as questões que permitiram testar a hipótese acima.

4.3.1. A ACP como fator de negociação

Para McCann (2010) há uma influência estratégica dos tribunais que se projeta sobre as relações de negociação entre autoridades e/ou cidadãos. Nessa perspectiva, como sugerimos acima, o uso das ACPs torna-se uma espécie de “ficha de negociação”. A esse respeito, perguntamos aos entrevistados se “acreditam que a utilização da ACP pode influenciar negociações junto ao Estado ou a particulares”. Vejamos alguns depoimentos sobre a questão.

Sim, quando chegou a administração do César, ele viu que tinha uma entidade brigando e com uma ação na Justiça, a associação querendo ser parceira – então não adiantava bater de frente com a comunidade. Foi engraçado, perdemos a ação na Justiça, mas em razão dela conseguimos resolver o problema com o Prefeito (Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária).

Sim, no nosso caso, percebemos que o poder Executivo passou a fazer novos investimentos no Procon [Programa de Proteção e Defesa do Consumidor], ele viu que a sociedade estava deixando de ir ao Procon porque não confiava

[nesse órgão]. No caso do direito do consumidor, entrar com a ACP influencia nas negociações da mesma forma que dizer que vamos informar a [Secretaria da] Receita Federal e o Ministério do Trabalho” (Associação de Defesa do Consumidor e da Cidadania da Região Anrec).

[...] Depois que entramos com a ação, o governo parou de comprar os medicamentos similares, paralisou o processo, fizemos acordos, começou a gerar uma discussão. As pessoas começam a pensar: “de que forma vamos agir?” (Associação dos Pacientes Renais de Santa Catarina).

[...] Ajuizamos a ação e continuamos fazendo as denúncias no órgão fiscalizador porque é ele quem tem o poder de polícia, o fiscal vem e autua, ele é obrigado a preencher, aí eu pego uma cópia e junto no processo. Por exemplo: teve [sic] uma casa que foi construída em cima do Costão; quando ele [o construtor] estava colocando o telhado, o órgão fiscalizador veio e demoliu porque nós ajuizamos a ação e fizemos umas 300 denúncias (Associação dos Moradores do Cacupé).

[...] O governo fica medindo a gente. Vou dar um exemplo: queriam fazer a instalação de uma penitenciária bem na porta das nossas praias; a gente tentou negociar e não tinha efeito, entramos com uma ação civil pública e as negociações pararam de ser infrutíferas (Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú).

Nos casos do Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária e da Associação Ambientalista Viva o Verde, a ACP foi julgada improcedente no final, mas as duas organizações conseguiram resolver suas demandas diretamente com as administrações municipais, em razão do ajuizamento das ACPs. Já no caso da União Catarinense dos Estudantes, a sentença trouxe a procedência do pedido, porém a instituição de ensino superior acionada deixou de cobrar a taxa para fornecimento dos diplomas, mesmo antes da análise da liminar, demonstrando que as ações judiciais abriram o diálogo.

As organizações Mais Regional Mais Vida e a Associação de Moradores Toca da Onça declararam que a influência das ACPs pode ser tanto positiva quanto negativa. No caso da Associação de Moradores da Toca da Onça, depois que a ACP foi ajuizada cessou qualquer possibilidade de negociação com o dono da propriedade em que estavam ocorrendo os desmatamentos. Diante disso, entendemos que cada caso deve ser analisado; querendo a organização utilizar a ACP como estratégia de negociação, deve fazer uma avaliação para verificar se a ACP poderá influenciar positivamente na negociação.

Com fundamento nos depoimentos e nas informações acima citados, podemos dizer que as organizações acreditam que as ACPs podem influenciar nas negociações, sendo, portanto, uma forma de pressionar ações, especialmente as governamentais.

4.3.2. A ACP e a institucionalização dos conflitos

Quando se permitiu a institucionalização dos conflitos sociopolíticos via poder Judiciário, isto é, quando se autorizou ao referido poder chamar os conflitos para si, proporcionou-se uma forma de proteção para sociedade civil, da mesma forma que tal institucionalização pode ser considerada um estímulo à participação e ao surgimento da ação coletiva. Essa institucionalização pode trazer compensações pois, de acordo com Tarrow (2009), as pessoas comuns são mais propensas a participar das formas de ação coletiva que conhecem do que arriscar-se frente à incerteza e à violência potencial da ação direta; em outras palavras, ambientes institucionais podem reduzir os riscos da participação.

Antes da existência da ACP, ou as pessoas participavam de formas de ação coletiva direta, o que por sua vez poderia colocá-las em risco, ou utilizavam-se do instrumento jurídico conhecido como “ação popular”. Entretanto, para algumas organizações, embora já se tratasse de uma forma institucionalizada de luta, por ser individual deixava as pessoas expostas. Vejamos as falas que expressam essas informações: “[...] preferimos entrar com a ACP, porque a ação popular, por ser individual, nos deixava muito expostos e quando você entra com uma ACP você representa a coletividade” (Associação Moradores Retiro da Lagoa) e “[...] as ações populares são muito pessoais. Entramos com a ACP para evitar ações pessoais” (Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão).

Cumpre esclarecer que a utilização da ACP não exclui os riscos, como se pode constatar nos depoimentos abaixo, quando alguns

entrevistados declararam que durante o processo de ajuizamento das ACPs sofreram perseguições: “sofremos retaliação, o clube [contra o] que reclamamos dano ambiental nos processou, a associação e a mim, querendo R\$ 2 milhões em dano moral, perdemos na primeira instância e ganhamos na segunda” (Associação dos Moradores do Cacupé); “depois da ACP foi difícil, fui perseguido, tinha carro vigiando perto da minha casa. Imagine o valor do contrato que conseguimos suspender!” (Associações de Moradores da Estrada do Pico); “o Prefeito virou a cara comigo, minha filha usava o carro da Agenda 21 pra ir fazer as provas na faculdade, depois da ACP ela ficou sem o transporte” (Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental).

Ainda que algumas organizações tenham feito uso de mobilizações públicas, de maneira concomitante ou anterior à utilização da ACP, bem como existam os riscos naturais às demandas judiciais, entendemos que, por tratar-se de uma ação institucionalizada, há certa influência na ação das organizações, uma vez que a ACP reduz os riscos de participação se comparados aos riscos de um confronto direto ou de uma ação popular. Com a disponibilidade da ACP o autor da ação deixa de ser o indivíduo e passa a ser um grupo de pessoas, o que por sua vez dificulta a retaliação, reduzindo os riscos da participação.

O que este capítulo permite concluir provisoriamente é que, diante de um número significativo de ACPs ajuizadas por entes da sociedade civil, tal instrumento revela-se uma oportunidade política de fato, fruto do ciclo de abertura e de institucionalização da democracia ampliada também no sistema de Justiça. O sucesso no ajuizamento resulta em benefícios sociais, bem como atua como efeito demonstrativo para muitas organizações; além disso, aparece como ficha simbólica de negociação. Por fim, constatamos que até novas organizações surgem a partir da oportunidade política citada. Tais elementos permitem-nos dizer que o elemento estratégico instrumental (cálculo da relação entre custo e benefício, ou maximização de possibilidade) representa um papel importante na explicação dos mecanismos sociais e tornam real e efetiva a utilização da ACP por parte dos atores da sociedade civil. No entanto, não acreditamos que esse seja o único fator envolvido no processo, como demonstramos no capítulo a seguir.

5. A DIMENSÃO SIMBÓLICO EXPRESSIVA DA ACP

O presente capítulo tratará dos dados referentes ao terceiro grupo de hipóteses apresentado na “Introdução” desta tese, isto é, aquelas hipóteses relacionadas à dimensão simbólica da ação coletiva, com o objetivo de verificar quais fatores podem ter condicionado e favorecido a utilização da ACP. A noção teórica central a ser utilizada aqui é a categoria de *frame*, entendida como moldura cognitiva que organiza a experiência dos sujeitos sociais e suas organizações. Também nos subsidiamos na teoria do processo político, no que se refere ao modo como essa teoria concebe o conceito de *frame* que, de acordo com Benford (*apud* BRITO & MACIEL, 2010), consiste nos esquemas interpretativos e discursivos construídos pelos movimentos sociais, para definir problemas sociais e suas causas, atribuir responsabilidades e propor estratégias de solução.

Isso significa que não podemos dualizar de maneira estanque o elemento estratégico do campo simbólico, pois os *frames* também condicionam as escolhas estratégicas. Na presente pesquisa, a dimensão estratégica apareceu também no capítulo anterior para fins de apresentação, sem, todavia, deixar-se de considerar a perspectiva do processo político que aborda simultaneamente as dimensões estratégica e simbólica.

Além das hipóteses que aqui serão tratadas, a pergunta de fundo que procurará ser respondida neste capítulo é se a ACP reduz-se apenas à sua dimensão instrumental e estratégica. Dito de outro modo, terá o recurso da ACP uma relação com a lógica mobilizadora das organizações da sociedade civil e suas referências simbólicas e expressivas? Nosso entendimento é que esse instrumento jurídico não pode ser entendido como elemento que apenas torna mais célere o atendimento ou que oferece resposta às demandas, pois estaria em dissonância com o modo de ser dos movimentos sociais. Mas quais os elementos simbólicos aí envolvidos e como eles operam concretamente? Trata-se de uma forma por meio da qual os atores sociais organizam sua experiência?

Para buscar as respostas às perguntas acima, dividimos o capítulo em duas partes: na primeira parte mostraremos que os sujeitos autores das ACPs interpretaram determinada situação como um problema social, como uma injustiça que teve origem na violação dos seus direitos e, nessa medida orientam-se por um *frame* “movimentalista”. No mesmo item descreveremos que nesse *frame* também está implicada a identificação dos culpados pela situação e mostraremos como as

organizações chamam a atenção para as injustiças sofridas. Na segunda seção apresentaremos a interpretação dos atores acerca da utilização da ACP como estratégia para solução dos problemas identificados, mostrando como o ajuizamento direto da ACP é considerado pelos atores a melhor alternativa para alcançar e solucionar as demandas.

5.1. Diagnose: *frame* como demarcação do descontentamento e atribuição de responsabilidades

Os problemas sociais não são elementos da natureza, eles são percebidos como problemas e tratados como tais apenas a partir de referências simbólicas que se formam no interior de uma sociedade. Sua essência está na insatisfação que algum grupo tem com determinado aspecto da realidade social, considerado inconveniente, mas superável. Nesse sentido, em uma primeira acepção, o *frame* demarca um problema, aponta suas causas e seus autores.

5.1.1. Diagnose dos problemas sociais e suas causas

De acordo com Gohn (2011, p. 91), “podemos reconhecer os *frames* de um movimento social em seus discursos em espaços públicos, nas entrevistas divulgadas pela mídia, na mobilização, nas atas de suas reuniões e outros materiais de divulgação”. No âmbito da mobilização do Direito, a crença de que há fundamento para uma ação judicial necessita mais do que um simples descontentamento com uma situação: a contrariedade precisa ser elaborada como uma injustiça sofrida, que, por sua vez, fundamenta-se na afirmação de direitos existentes e que, de alguma forma, estão sendo descumpridos. Portanto, no caso das ACPs podemos identificar o tipo de conflito, o problema social ou a injustiça, por meio da análise da violação de direitos presentes no objetivo da ACP. Elaboramos um quadro que discrimina a organização estudada e o tipo de problema por ela enfrentado. Esse quadro já nos fornece uma visão panorâmica das múltiplas demandas reais que são processadas pelo instrumento da ACP. Trata-se, aqui, apenas de uma visualização quantitativa de caráter preliminar.

QUADRO 10 – PROBLEMAS ENFRENTADOS

ORGANIZAÇÃO	PROBLEMAS
Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos	Ausência de reserva de vagas para deficientes em concurso público realizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina
Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina	Fornecimento de medicamentos similares em vez dos medicamentos genéricos para os pacientes renais transplantados
Associação de Moradores da Toca da Onça	Desmatamentos, corte de árvores, alterações paisagísticas, terraplenagens, construção e edificação irregulares no município de Blumenau
Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico	Contrato objeto de licitação suspeita; ato tido como atentatório à moralidade administrativa e ao patrimônio público
Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche	Projeto de lei que traria prejuízos de ordem urbanística e ambiental ao bairro Jardim Maluche, no município de Brusque
Associação de Moradores do Campeche	Dano ambiental ao sistema viário, ao sistema de águas e esgoto; dano estético à paisagem local e empreendimento edificado em área de preservação permanente
Associação de Moradores do Bairro Bom Abrigo	Alvará concedido para construção de residências multifamiliares no loteamento Novo Campeche, que poderão ocasionar dano urbanístico
Associação de Moradores do Retiro da Lagoa	Descaso por parte do Município de Florianópolis, que autorizou projeto para obra causadora de dano ao urbanismo
Associação de Moradores da Lagoa da Conceição	Licença ambiental concedida em desrespeito às legislações municipal, estadual e federal, bem como necessidade de recuperação ambiental da área
Associação de Moradores do Cacupé	Realização de obra causadora de dano ao meio ambiente em Cacupé
Associação de Moradores do Cacupé	Edificação irregular de obra com convivência da municipalidade causadora de dano ao meio ambiente

QUADRO 10 – PROBLEMAS ENFRENTADOS (cont.)

<p>Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amurec</p>	<p>Venda de imóveis sem o número do registro da incorporação imobiliária e do ofício de registro de imóveis em anúncios, propostas e contratos, referentes à incorporação com risco de dano ao consumidor e ao meio ambiente em razão da possível falta de aprovação de projeto ambiental</p> <p>Ausência de instalação de posto de assistência técnica da Fiat em Criciúma</p>
<p>Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú</p>	<p>Irregularidades nas atividades pedreira às margens do Rio da Madre, na localidade do Povo Novo, no município de Paulo Lopes</p>
<p>Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos</p>	<p>Impedimento de acesso à via pública, em razão de instalação de portão e cadeado no local denominado “Ponta dos Trinta Reis” e regularização do loteamento Palmas do Arvoredo</p>
<p>Associação de Preservação da Natureza</p>	<p>Descumprimento do Plano Diretor e implantação do loteamento Palma do Arvoredo</p>
<p>Associação Ambientalista Viva o Verde</p>	<p>Autorização concedida pelo município de Gaspar para construção de centro clínico com risco ambiental</p>
<p>Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental</p>	<p>Contratação irregular pelo Município de Palhoça de empresa prestadora serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitário em caráter emergencial devendo o Município manter convênio com a Casan até realização de concessão definitiva</p>
<p>ONG Acqua Bios</p>	<p>Desrespeito à efetiva participação popular e aos princípios constitucionais de transparência e de publicidade na aprovação do Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município de Porto Belo, denominado “Código Urbanístico”</p> <p>Descumprimento de obrigações legais decorrentes da existência de esquemas que envolvem a cumplicidade entre órgão público e particulares, especificamente da Fatma, tendo como consequência danos ambientais, patrimoniais e morais causados à coletividade</p>

QUADRO 10 – PROBLEMAS ENFRENTADOS (cont.)

ONG Acqua Bios	Dano ambiental ao Município de Balneário Arroio do Silva
ONG Sócios da Natureza	Exploração da atividade de tratamento de resíduos sólidos de saúde sem atendimento das normas técnicas com risco ao meio ambiente
ONG Aliança Nativa	Degradação de sítio arqueológico Irregularidades no edital de concorrência pública realizado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina Impedimento de acesso à “Trilha do Pesqueiro Alto”, localizada no município de Florianópolis, obstado por particular causador de dano ambiental
Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão	Irregularidade nos editais de notificação por infração de trânsito
Mais Regional Mais Vida	Edificações e modificações em imóveis de particulares causadoras de risco ao meio ambiente Improbidade na utilização de recursos públicos para pagamento de publicações que veicularam promoção pessoal de autoridades públicas Dano ao consumidor pelas instituições financeiras no pagamento dos valores referentes aos planos econômicos Bresser e Verão
Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária	Irregularidades na expedição do Decreto Municipal nº 4204/06, de Florianópolis, que prevê a construção de novas moradias, com consequentes riscos e alterações ao meio ambiente
Conselho Comunitário do Banco Redondo	Aprovação de lei que autorizou a construção de subestação de energia elétrica pela Celesc na rua Ângelo Laporta, município de Florianópolis, com ofensa ao meio ambiente
Conselho Comunitário do Bairro João Paulo	Construção da estação de tratamento de esgoto do bairro Saco Grande sem a apresentação de EIA-RIMA pertinente e sem indicação das medidas necessárias para preservação ambiental

QUADRO 10 – PROBLEMAS ENFRENTADOS (cont.)

União Catarinense dos Estudantes	Cobrança irregular para fornecimento de diplomas de conclusão de cursos de Nível Superior
Associação de Pais e Educandos da Educação Especial	Ausência do repasse de 8% dos recursos resultantes de impostos que compreendem recursos para educação especial

FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Agora, analisando os objetivos das ACPs de maneira qualitativa, constatamos a existência de pelo menos três *frames* no que concerne aos temas transformados em questões de justiça ou injustiça e apresentados como problemas públicos: (1) combate ao dano ambiental, (2) combate à improbidade administrativa e (3) defesa do direito do consumidor. Com esses *frames*, o que se tem é que a positivação de direitos, como ao meio ambiente, ao consumidor ou o direito de não ser vítima da improbidade administrativa, fez que grupos sociais buscassem o poder Judiciário para que este atuasse como guardião de tais interesses, como um meio de garantir o provimento dos referidos direitos.

Como dissemos, para identificar os *frames* é necessário atermo-nos aos objetivos das ACPs e não às estruturas mobilizantes, uma vez que teremos associações de moradores mobilizando *frames* ambientalistas, ONGs ambientais mobilizando *frames* de combate à improbidade administrativa, união de estudantes mobilizando *frames* de defesa ao direito do consumidor e outros casos. Analisemos, pois, cada um deles separadamente.

5.1.1.1. Frame *sócio-ambientalista*

O *frame* de combate ao dano ambiental tornou-se dominante nas redes de ativismo ambientalista desde os anos de 1970, por meio dos movimentos *hippies* ou contraculturais e antibombas. Foi nessa época que as organizações ambientalistas começaram a pressionar os governos a fim de que o meio ambiente chegasse à categoria universal, pois fundamental a todos (OLIVEIRA, 2007).

Por sua vez, os bens naturais como água, ar, solo, fauna e flora, são protegidos legalmente desde os anos 1980, por meio da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, da Lei nº 7.347/85 (Lei da ACP) e, ainda pela Constituição Federal de 1988, que considera o meio ambiente como um bem de todos, que deve ser protegido pelo poder público e pela coletividade. Nesse sentido, “O dano ambiental significa a violação do direito de todos ao equilíbrio ecológico, direito humano fundamental, de natureza difusa” (MIRRA, 2011).

De acordo com Alonso, Costa e Maciel (2013), ao longo de três estruturas de oportunidades políticas – o processo de redemocratização ao longo da década de 1980, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a chamada Conferência Rio-92) –, grupos de ativistas ambientalistas formaram-se autonomamente e

enfrentaram dilemas comuns relativos a seus *frames* e suas estratégias de mobilização, produzindo uma rede de ativismo automeada “movimento ambientalista brasileiro”.

Os mesmos autores explicam que há dois *frames* típicos do ativismo ambientalista, o “conservacionista”, que define o meio ambiente exclusivamente como mundo natural e selvagem, vendo qualquer intervenção nele como questão técnica, restrita aos cientistas naturais, e o *frame* socioambientalista, também chamado de “ecologia política”, que inclui o mundo urbano na definição do problema ambiental (ALONSO, COSTA & MACIEL, 2013).

Em nosso entendimento, as organizações autoras das ACPs no estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008, desenvolveram o *frame* socioambientalista, pois a ideia de meio ambiente é redefinida como relação entre grupos sociais e recursos naturais. As associações ambientalistas catarinenses incorporam um discurso ambiental que se refere a uma crítica ao processo de urbanização, mais especificamente à produção de regulamentos (decretos e leis) que podem causar dano ao urbanismo e, em consequência, ao meio ambiente; também criticam o processo de concessão de licenças que autorizam construções de obras ou atividades danosas ao meio ambiente.

No que se refere à produção de regulamentos (decretos e leis) que podem causar dano ao urbanismo e em consequência ao meio ambiente, podemos considerar estes exemplos. Em primeiro lugar, o Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária, que identificou irregularidades na expedição do Decreto Municipal nº 4204/06, de Florianópolis, que previa a construção de novas moradias, com consequentes riscos e alterações ao meio ambiente; com a ACP, esse Conselho obteve no final a revogação do referido Decreto. O segundo exemplo é o do Conselho Comunitário do Banco Redondo, que contestou uma Lei Municipal que autorizou a construção de subestação de energia elétrica pela Celesc na Rua Ângelo Laporta, em Florianópolis, com ofensa ao meio ambiente.

Quanto ao processo de concessão de licenças que autorizam a construção de obras ou de atividade danosas ao meio ambiente, temos o caso da Associação de Moradores Toca da Onça, que buscou a suspensão de licença que autorizou desmatamentos, alterações paisagísticas, terraplenagens, construção e edificação irregulares no município de Blumenau, tendo conseguido efetivamente tal suspensão por meio de uma ACP; também temos o caso da Associação do Surf e Preservação da Guarda do Embaú, que encontrou irregularidades nas atividades da pedreira instalada às margens do Rio da Madre, na

localidade do Povo Novo, no Município de Paulo Lopes, obtendo a paralisação das atividades por meio da ACP.

5.1.1.2. *Frame republicano*

Não é de hoje que a sociedade brasileira volta-se contra os desvios da Administração Pública. Desde a edição do texto constitucional de 1988, especificamente quando tratou da Administração Pública, fez-se menção aos princípios da administração pública, que passaram a fazer parte da ética que deve ser considerada pelos gestores públicos. O fim do regime militar e a atuação dos movimentos sociais deram destaque aos temas da moralidade e da probidade administrativa.

O direito à moralidade e à probidade administrativa transpõe a órbita individual, pois é um direito de toda a sociedade. Trata-se de uma evolução do reconhecimento de direitos, que, como vimos no capítulo 1, passou da esfera individual para a social. De acordo com Costa (2005, p. 85), “o termo ‘improbidade administrativa’ é o termo técnico para designar atos de corrupção na esfera pública, os quais podem ou não ter consequências patrimoniais”; assim, até certo ponto é aceitável falarmos em “corrupção administrativa” como sinônimo de “improbidade administrativa”. Assim, visando à tutela da probidade e da moralidade, legitimou-se também a sociedade civil para ajuizar ações, como as ACPs, com o objetivo de anular atos lesivos à probidade e à moralidade administrativas.

Ao longo do tempo os dispositivos legais existentes foram sendo reiterados, a exemplo da Lei nº 8.429/1992, que definiu os atos de improbidade administrativa. Com base nessa lei, podemos dizer que há três formas típicas da improbidade administrativa: a primeira, que pode causar enriquecimento ilícito; a segunda, que pode trazer prejuízos ao erário, e a terceira, que consiste em atentar contra os princípios da Administração Pública. As causas da improbidade administrativa derivariam da falta de princípios éticos ou morais e das condições materiais propícias para a ocorrência do crime, como a oportunidade para ocorrer o ato ilegal, a chance de a ação não ser descoberta e a probabilidade de o autor não ser punido (KLITGAARD, 1994).

Analisando os objetivos das ACPs ajuizadas pelas organizações da sociedade civil no estado de Santa Catarina no período estudado, percebe-se que se desenvolveram os três tipos de *frames*.

- 1) O *frame* de mobilização contra atos que “atentam contra os princípios da Administração Pública”. Assim, por exemplo, a Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos e a

Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina, embora estejam relacionados à saúde, iniciaram ações públicas que podem ser interpretadas como mobilização de *frames* de combate à improbidade administrativa: no primeiro caso, a falta de reserva de vagas aos portadores de deficiência física em concurso público fere o princípio da legalidade; no segundo caso, a aquisição de medicamentos similares em vez de medicamentos de referência ou genéricos fere o princípio da eficiência. Além disso, esse *frame* foi mobilizado quando a Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental alegou a ausência de audiência pública necessária para a aprovação do projeto de revisão do Plano Diretor do Município de Porto Belo, por não ter respeitado a efetiva participação popular, mas desrespeitado princípios como o da transparência e da publicidade.

- 2) O *frame* “importa prejuízos ao erário” foi mobilizado pela Associação de Moradores e Agricultores Estrada do Pico, pela Associação Ambientalista Viva o Verde e pela Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão em suas ACPs, que incorporaram um discurso crítico a atos de contratação realizados pela administração pública que se realizaram sem a observância, respectivamente, de valores de mercado, da real necessidade da contratação e da utilização de recursos públicos para pagamento de publicação de promoção pessoal.
- 3) O *frame* “enriquecimento ilícito” foi mobilizado pela organização não governamental Acqua Bios, que incorporou um discurso que se traduz em uma crítica à atuação dos representantes dos órgãos públicos que, em tese, estariam participando de um esquema fraudulento ao liberar licenças ambientais a particulares, sugerindo a existência de corrupção.

Cumprido salientar que nos casos citados no segundo e no terceiro *frames*, também é possível tipificar as ações denunciadas como atos que atentam contra os princípios da administração pública, ou seja, que atentam contra os princípios da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da transparência e da eficiência.

5.1.1.3. *Frame de defesa de direitos*

No Brasil, as práticas associativas que podem ser consideradas consumeristas surgiram em maior escala a partir dos anos 1980. Entretanto, desde o século XIX já eram observadas demandas populares

como manifestações públicas, na forma de comícios e passeatas, questionando o sistema de pesos e medidas e a carestia; na década de 1970 consagrou-se como estimulador de movimento popular o tema do custo de vida (GOHN, 2003).

De acordo com Souza (2010), ao longo de três momentos de forte mobilização política recente (estruturas de oportunidades políticas) – o processo de redemocratização, a Assembleia Nacional Constituinte e a aprovação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) em 1990-1991 –, diversos segmentos formaram-se, de modo que houve um forte impacto da ação dos movimentos de consumidores que enfrentaram questões relativas a seus *frames* e estratégias de mobilização. A ação de tais movimentos influenciou a definição da Política Nacional de Consumo que, além de organizar a representação dos referidos segmentos, fez valer os vários princípios da legislação, promoveu e incentivou a formação de associações de consumidores.

Em Santa Catarina, no que se refere às ACPs da área do consumidor, além de ações que visam apenas à proteção do interesse pessoal dos consumidores membros da própria organização, verificamos a existência de ações que defenderam interesses mais amplos, a exemplo da ação da Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amurec, que buscou a correção de prática abusiva ao consumidor quando determinado empreendedor deixou de registrar a incorporação imobiliária no cartório competente. A organização incorporou um discurso que criticava a atuação das empresas construtoras, que pretendiam vender imóveis sem aprovação dos projetos necessários nos órgãos de fiscalização competentes, como os projetos ambientais.

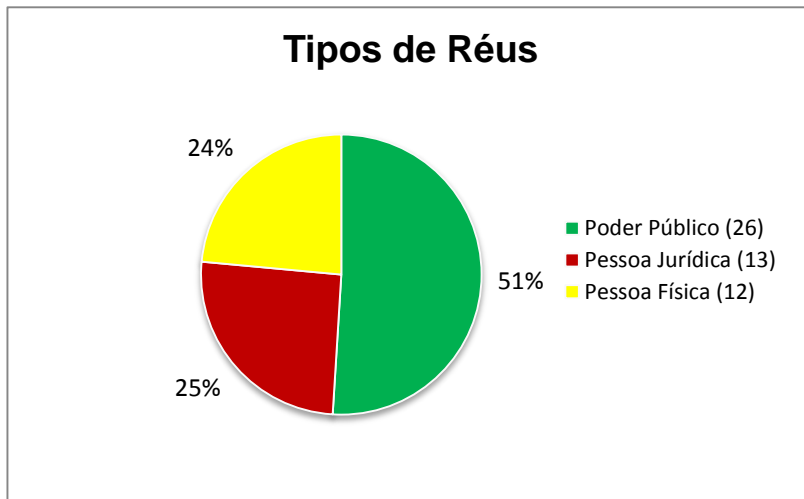
5.1.2. Diagnose dos antagonistas

Além de instrumentos cognitivos que permitem aos ativistas identificar problemas sociais e injustiças, para Alonso, Costa e Maciel (2013) os *frames* também permitem identificar os culpados pela existência de tal situação, atribuindo-lhes responsabilidades. Hunt, Benford e Snow (1994) propuseram a inclusão da identificação dos antagonistas como nova categoria sujeita ao processo de *framing* e como função dos *frames*.

No caso das ACPs, podemos identificar os culpados pelos problemas sociais apontados pelas organizações por meio da análise dos réus nos processos judiciais. É necessário que consideremos que algumas organizações apontaram mais de um culpado pela situação identificada como de injustiça, de modo que algumas ACPs, como as

ajuizadas pelas organizações Amonc, Amocapé, Adecon, Apremag, Acqua Bios, Sócios da Natureza e Adicci, possuem mais de um réu, isto é, nas 35 ACPs ajuizadas pelas organizações encontramos 51 réus. Assim, cumpre agora fazermos um levantamento dos seus diferentes tipos.

GRÁFICO 17 – TIPOS DE RÉUS



FONTE: a autora, a partir de TJ-SC (s/d).

Os dados apontam que a maioria dos réus, 60%, pertence ao poder público; 21% são pessoas jurídicas e 19%, pessoas físicas. Saliente-se que incluímos no “poder público”, em especial, o poder *político* (estado, municípios, fundações, autarquias, empresas públicas, poder Legislativo, secretarias municipais e fundos estaduais) e que as ações coletivas assumem uma importante função política quando demandadas em face do poder público para buscar o cumprimento dos deveres sociais previstos na Constituição Federal.

Se os poderes políticos apareceram em primeiro lugar, com 60% de participação na relação dos culpados pelos problemas identificados, a sociedade civil, somadas as pessoas jurídicas e físicas, correspondeu a 40% de participação. Embora o objeto deste estudo não se direcione para a análise da sociedade civil nesta órbita, não há como deixar de salientar a igualmente significativa participação da sociedade civil no banco dos réus. Aliás, assim como ao Estado, nos casos das questões ambientais, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à coletividade o

direito e o *dever* de proteção. Nesse sentido, a mesma sociedade que denuncia também pratica atos causadores de danos.

Para fins desta pesquisa, analisemos, então, as razões para os poderes políticos aparecerem como os inimigos mais visados pelas organizações, bem como o papel desses poderes políticos.

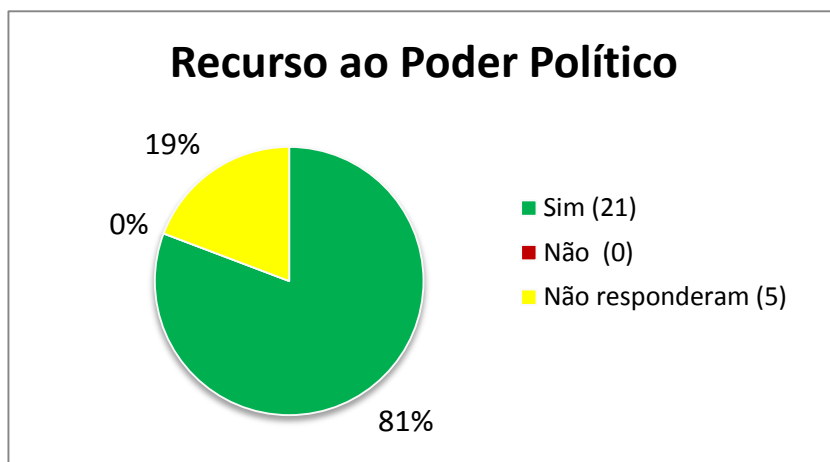
Verificamos que das 26 ACPs em que o poder público figura como réu, estão relacionadas a questões ambientais um total de 22. Acreditamos que a razão para o Estado aparecer como o inimigo mais visado pelas organizações decorre do dever e da tarefa de proteção ambiental que lhe é atribuído pela Constituição Federal de 1998, em que em um capítulo próprio estabeleceu-se o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, seja o indivíduo, seja a coletividade. Considerando que se trata de um dever obrigação do Estado, não lhe cabe liberdade de escolha na aplicação das medidas de proteção ao meio ambiente, de modo que não pode o Estado “não atuar” ou “atuar de modo insuficiente” (FENSTERSEIFER, 2010). Nesse sentido, observada qualquer ação ou omissão no dever constitucional do Estado, pode-se-lhe imputar a responsabilidade. No caso das ACPs estudadas, como se pode ver no Quadro 9, acima, as responsabilizações atribuídas ao poder público decorreram de duas razões. A primeira considera as atividades lesivas cometidas pelo próprio poder público, como a construção da estação de tratamento de esgoto do bairro Saco Grande sem a apresentação de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), portanto sem indicação das medidas necessárias para preservação ambiental, cuja ação foi ajuizada pelo Conjop contra o Município de Florianópolis. A segunda razão considera a omissão do Estado no dever de proteger (falta de fiscalização e inobservância no processo de licenciamento), como a realização de obra irregular e sem licença ambiental na localidade de Cacupé, causadora de dano ambiental e com suposta conivência da municipalidade, que deu origem à ação ajuizada pela Amocapé contra o Município de Florianópolis; da mesma forma, a autorização concedida pelo Município de Gaspar para construção de centro clínico com risco ambiental, com ação ajuizada pela Acaprena contra o Município de Gaspar.

Como vimos nos casos acima, já comprovados pelo poder Judiciário, o poder público agiu ou omitiu-se em seu dever de tutelar o meio ambiente, de modo que a sociedade civil está buscando a responsabilização pelos danos causados. Saliente-se que a responsabilização só será benéfica para sociedade quando implicar a reparação da área degradada ou medidas protetoras, uma vez que, se o

Estado tiver que arcar com o ônus de eventual responsabilização, quem arcará com tal ônus será a própria sociedade (FENSTERSEIFER, 2010).

Na expectativa de complementar a compreensão das razões que levaram as organizações da sociedade civil a apontarem o próprio Estado como principal responsável pelos problemas identificados, bem como as razões para as organizações terem escolhido a ACP como recurso estratégico, perguntamos aos representantes das organizações se buscaram alertar ou contatar os órgãos do governo responsáveis, antes ou concomitantemente à utilização das ACPs. Vejamos as respostas.

GRÁFICO 18 – RECURSOS AO PODER POLÍTICO



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

A maioria, 81% das organizações, buscou o poder público responsável para tentar solucionar o problema antes de utilizar a ACP, como corroboram as declarações:

[...] Descobrimos a licença da Faema [Fundação de Meio Ambiente] que autorizou a fazer o desmatamento e o Léo Carlos foi atrás disso. Quem deu a licença agiu errado porque não se preocupou com o tipo da mata, do solo. Foi aberta ação contra o órgão fiscalizador também, por causa da licença que ele concede (Associação de Moradores Toca da Onça).

[...] Pedimos para fazer fiscalização, fizemos reuniões com aqueles que liberaram a obra dizendo que estava em desacordo [com a legislação], contestamos o prazo da concessão, estranhamos porque foi o mais rápido que teve para uma obra daquele tamanho (Associação Moradores Lagoa da Conceição).

Tentamos resolver o problema por meio de outros meios, mas [nem] sequer fomos ouvidos. Disseram que eu nunca fui lá. É só olhar o prontuário na guarita que vai ver quantas vezes fui lá. Fui à Câmara de Vereadores, pedi para que a TV Câmara fosse lá filmar a situação (Associação de Moradores e Agricultores Estrada do Pico).

Como se percebe nos depoimentos acima, antes de utilizarem as ACPs, as organizações buscaram contato, procuraram solucionar o problema por meio da ação do poder público responsável, entretanto não encontraram respostas. Portanto, o número elevado de réus do tipo “poder público” corrobora a assertiva de Arantes (1999), segundo a qual tem sido grande a participação de estados e municípios no banco dos réus, quando deveriam atuar como autores das ACPs.

A sociedade civil, por sua vez, tem uma avaliação bastante crítica dos poderes políticos, pois os veem como os grandes culpados pelo desrespeito dos direitos do cidadão. Algumas observações feitas pelos representantes das organizações merecem ser destacadas:

O Estado não faz o papel dele. Veja, a sociedade teve que ir buscar meios para derrubar uma licença que o poder público deu e [que] ia prejudicar a sociedade. Houve corrupção no meio da Faema, eu não tenho provas, mas na reunião que teve [sic] esse fato foi levantado. O poder público pode ser corrompido, tanto que eu recebi uma ligação dele, oferecendo terreno para construir a sede da associação pra tirar a ação e nós não aceitamos (Associação de Moradores Toca da Onça).

Na atuação do Estado na defesa dos direitos sociais, podemos falar do meio ambiente. Não vemos com bons olhos, na ambiental o que chega para ser resolvido volta com outra pergunta. O

Prefeito disse que estão fazendo um planejamento para a cidade, só que eles pegam todo aquele pessoal que é envolvido no partido para legitimar o que eles estão fazendo [...] (Associação de Moradores do Bairro Jardim Maluche).

Achamos a atuação do Estado um absurdo, todos concordamos aqui, [que] a única coisa que funcionava bem era a Comcap [Companhia Melhoramentos da Capital] e mesmo assim agora está deixando a desejar, porque é um absurdo, a Floram [Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis] tem uns 45 fiscais, a SUSP [Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos de Florianópolis], mais ou menos a mesma quantidade. Sem contar os fiscais do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] e da polícia ambiental que estão na capital, dá para fiscalizar todo mundo, dá para aprovar uns 500 planos diretores, só que, enquanto os órgãos de fiscalização não funcionarem, não vai dar. Quando o “cara” quer construir de acordo com a lei ele enfrenta uma via difícil na Prefeitura; para ele fazer o que ele quer, constrói sem exigência nenhuma, sem taxa. O poder público no nosso caso, o Municipal, é uma vergonha, tanto que somos obrigados a ajuizar as ações (Associação de Moradores do Cacupé).

A atuação do Estado é fraca. Está muito ruim. Ambientalmente a estrutura está errada. Licenciar e fiscalizar tinha[m] que ser [atribuições] separado[as], não podia ser vinculado à Prefeitura. A Fundação do Meio Ambiente Municipal é fraca, a Fatma então, um horror (Associação de Preservação da Natureza).

Além das avaliações acima expostas, outras expressões, como “paquidérmico”, “omisso”, “falido”, “lástima”, “zero” e “conivente”, também fazem parte da avaliação de outras organizações entrevistadas acerca da atuação do Estado na defesa dos direitos sociais. São avaliações embaraçosas, que nos permitem aventar que a utilização da ACP está ligada à ineficiência do Estado na promoção de direitos

sociais. Nesse sentido, a sociedade civil passou a avaliar o poder político de maneira muito crítica, acreditando na sua incapacidade de atender os apelos da sociedade e, em razão de o Estado ser o agente agressor dos direitos coletivos, a sociedade civil não vê esperança de que o poder público possa corrigir qualquer processo de efetivação de direitos.

Os mesmos grupos sociais que foram afetados por políticas públicas, ações ou omissões dos poderes políticos ou, como vimos, por ações privadas, buscaram por meio do poder Judiciário e de outras formas uma visibilidade que pudesse tematizar e problematizar questões, fazendo prevalecer seus interesses; em outras palavras, as organizações da sociedade civil captaram os problemas e transmitiram-nos para a esfera pública. Fica demonstrada aqui a centralidade do associativismo civil que, nas palavras de Lüchmann (2014, p. 10), “se constitui como fenômeno que desloca as atribuições dos problemas e condições do plano pessoal para o plano sistêmico, requisito central para o desencadeamento de um movimento social” – ou seja, eles tem a função de canalizar, de encaminhar temas e problemas para outros subsistemas, como o poder Judiciário.

5.1.3. *Frame* mobilizador: a elaboração de mensagens para sociedade civil para chamar atenção para os problemas enfrentados e estimular o engajamento nas atividades do movimento

De acordo com Gohn (2011), a demarcação do descontentamento é uma das funções dos *frames* de ação coletiva, que ocorre quando se chama a atenção para as injustiças sofridas por um grupo social. Nesse sentido, consideremos primeiramente que o simples ajuizamento de uma ACP que leva o conflito para o âmbito judicial já assegura as condições mínimas de publicidade, transformando automaticamente a ação em uma mensagem que é enviada para toda sociedade¹². Portanto, basta que as organizações utilizem a ACP para incitar o envio de mensagens à sociedade civil.

Em segundo lugar, cabe notar que a utilização de outras formas de ação, como mobilizações públicas e o emprego dos meios de

¹² Essa publicidade, que está implícita na atual Lei da ACP, deverá estar expressa na nova Lei da ACP, caso haja aprovação do Projeto de Lei que disciplina novas regras para as ACPs e tramita atualmente na Câmara dos Deputados. Entre os princípios da tutela coletiva encontra-se a “publicidade e divulgação ampla dos atos processuais que interessem à comunidade”.

comunicação, também pode dar publicidade e chamar a atenção para os problemas que assolam a sociedade. Nesse sentido, perguntamos aos representantes das organizações se eles fizeram uso dos meios de comunicação, de mobilizações públicas ou de outras formas de ação antes ou concomitantemente à mobilização do Direito. Vejamos:

GRÁFICO 19 – UTILIZAÇÃO DE OUTRAS FORMAS DE AÇÃO



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

Os dados mostram que a maioria das organizações, 73%, utilizou outras formas de ação antes ou juntamente com a mobilização do Direito. Vejamos algumas declarações a respeito: “[...] utilizamos televisão, jornal. A imprensa adora esse tipo de notícia, então nós chamamos, demos todo o parecer. Fizemos mobilizações públicas no trânsito e com entrega de folhetos no *shopping*” (Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina).

Fizemos várias manifestações antes da ACP. Fizemos um movimento comunitário com uma manifestação em frente à Câmara de Vereadores e paralisações com cartazes também. Fizemos uma comissão e fomos vistoriar todas as obras da Lagoa que estavam acontecendo, para ver se elas estavam dentro da lei. Usamos a mídia (Associação de Moradores da Lagoa da Conceição).

Reunimos o pessoal que morava ali, a escola toda foi para a praia. Chamamos uma audiência pública. Tem [*sic*] muita gente que gosta de Porto Belo e vieram [*sic*] do Rio de Janeiro, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre. Quando o Prefeito viu que chegava gente e chegava gente, ele se sentiu inibido. (Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental).

[...] Fomos à Câmara Municipal, fizemos contato com candidatos na campanha política, um abaixo assinado com 10.500 assinaturas, tínhamos a sociedade organizada a nosso favor. Fizemos uma mobilização pública. Só entramos com a ACP quando não tínhamos mais o que fazer (Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária).

Podemos dizer então que a maioria das organizações que mobilizou o Direito por meio da ACP também fez uso de outras formas de ação, como a mobilização pública (participação em audiências públicas, reuniões em Câmaras de Vereadores, abaixo assinados, entregas de panfletos no trânsito etc.) e o uso dos meios de comunicação, o que por sua vez resulta em que a sociedade tome consciência da situação e sintam-se estimulada a engajar-se nas atividades dos movimentos. Estudiosos dos processos de enquadramento interpretativo chamam de “enquadramento motivacional” aquele em que os militantes constroem mensagens para estimular o engajamento nas atividades do movimento (COTANDA, SILVA & PEREIRA, 2013).

Como abordado por Boltanski (2000), as denúncias públicas de injustiças seguem o trajeto de um caso singular para a generalização, de modo a tornar a denúncia relevante, transformando causas individuais em causas coletivas. Logo, quem denuncia uma injustiça deve convencer as outras pessoas a associar-se ao seu protesto, de modo a atingir um número indefinido de pessoas. As organizações estudadas utilizaram a ACP, bem como fizeram uso de mobilizações públicas e dos meios de comunicação, fazendo com que a comunicação daquela demanda fosse amplificada.

Nas entrevistas, as organizações destacaram que tais ações também foram importantes como fator estratégico, no sentido de acelerar o andamento das ACPs, pressionar a análise e a concessão das decisões judiciais, como se percebe nos seguintes depoimentos:

[...] Vemos quando é estrategicamente interessante colocar na mídia, porque às vezes o Juiz não quer dar a liminar, e [com as manifestações] ele dá a liminar. As vezes é uma conversa com o Juiz, mostramos as fotos, fazemos um apelo (Associação de Preservação da Natureza).

Fizemos uma mobilização e paramos a rua. Chamamos a televisão [...]. Paramos toda a via, no horário de pico, bem na frente da casa do [Prefeito de Florianópolis] César Souza e foi onde as coisas começaram a se mexer. Depois de seis dias, o Ministério Público veio vistoriar o local. Tivemos a liminar parcialmente concedida (Associação de Moradores do Bairro João Paulo).

[...] Normalmente utilizamos a mídia junto com o encaminhamento para o MP e sempre dava certo. Nesse caso específico não usamos a mídia, foi um erro estratégico porque a atuação do MP não foi a mesma, pelo contrário, sua atuação, seu lapso, foi fundamental para não termos sucesso na ação (Associação de Moradores do bairro Bom Abrigo).

Nesse sentido, vemos que a sociedade civil pode exercer influência sobre o poder Judiciário quando utiliza outras formas de ação, outros fóruns de negociação. Já a ACP não pode ser reduzida à sua dimensão estratégica, pois encontra-se inserida em um contexto de luta e de conflitos. Ela não concorre com a mobilização pública: antes, faz parte dela e de certo modo reforça-a, sendo mais um elemento da mobilização. Trata-se do que Tilly (2010) chama de “repertório de confronto político”. Para Tilly, os repertórios são construídos por *performances* diversas (protestos, ações judiciais e outros) e o fato de essas *performances* estarem relacionadas entre si é que torna um repertório especificamente um “repertório de *confronto político*”. No caso em questão, podemos entender a ACP como parte de um repertório de confronto político, haja vista sua articulação com outros tipos de *performances*. Isso responde à nossa pergunta de fundo e à hipótese nº 9, demonstrado, pois, que o recurso da ACP possui uma relação com a lógica mobilizadora das organizações da sociedade civil, tratando-se de

uma forma por meio da qual os atores sociais organizam sua experiência.

5.2. Prognose: os quadros estratégicos apontados para solução dos problemas identificados

Por meio do enquadramento de prognóstico, os militantes devem apontar as soluções para os problemas identificados. Assim, na sua segunda acepção, o *frame* aponta soluções e delinea planos para alcançá-las. Neste tópico apresentaremos a interpretação dos atores acerca da utilização da ACP como estratégia para solução dos problemas identificados, mostrando como o ajuizamento direto da ACP é considerado pelos atores a melhor alternativa para alcançar e solucionar as demandas.

Considerando o que já vimos nos itens anteriores deste capítulo, podemos dizer que duas estratégias utilizadas pelas organizações para solução dos problemas identificados já foram elencadas, quais sejam: o recurso aos poderes políticos e o recurso às mobilizações públicas e aos meios de comunicação. No que se refere ao recurso aos poderes políticos, constatamos que as organizações não encontraram respostas às suas demandas, sendo que a ineficiência do Estado, além de torná-lo principal culpado pelos problemas, foi ainda uma das razões para as organizações buscarem solucionar seus problemas por meio de outras formas.

Quanto ao recurso à mobilização pública e aos meios de comunicação, vimos que foram importantes para chamar a atenção pública para as injustiças sofridas e como elemento estratégico de luta. Todavia, baseados nos depoimentos abaixo, podemos dizer que, sozinhos, esses recursos não foram suficientes para solucionar as demandas: “Utilizamos a ACP porque denunciar na imprensa e outras coisas não surte efeito” (Associação de Moradores da Lagoa da Conceição); “[...] fizemos uso da ACP porque foi feito um movimento e não tivemos sucesso” (Aliança Nativa); “Tivemos que ajuizar a ACP porque em outras situações já havíamos testado outras formas de resolver o problema, um movimento até breca a situação [problemática], mas posteriormente temos que ajuizar a ACP para funcionar” (Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos).

Como vimos, as organizações também não encontraram respostas para suas demandas por meio da utilização das referidas formas de

mobilização, o que por sua vez as levou a utilizar outras estratégias de ação.

Vejam agora a outra estratégia utilizada pelas organizações para solução dos problemas identificados, a saber: o recurso ao poder Judiciário por meio do encaminhamento de representações ao Ministério Público e do ajuizamento direto da ACP.

5.2.1. Recurso ao poder Judiciário

O acionamento da arena judicial por parte das organizações da sociedade civil tem-se dado de duas formas: por meio do encaminhamento de representações ao Ministério Público e por meio do ajuizamento das ACPs diretamente no poder Judiciário.

5.2.1.1. Encaminhamento de representações ao Ministério Público

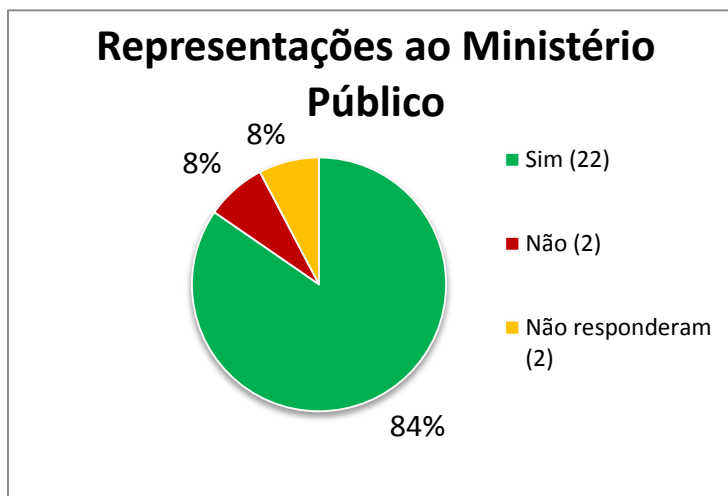
Vários estudos têm tratado das relações entre o movimento ambientalista e o Ministério Público. Assim, por exemplo, o trabalho de Koerner e Maciel (2002) investigou a atuação do Ministério Público em conflitos ambientais e concluiu que os movimentos ambientalistas encontraram no MP fortes aliados para a inserção das suas demandas na agenda política brasileira. Da mesma forma, os trabalhos de Werneck Vianna (2002) e de Losekann (2013) defendem o vínculo que se estabelece entre as organizações da sociedade civil e o MP como estratégia de luta política, entendendo que à sociedade civil caberia buscar esse aliado influente para assim encaminhar representações, informações, provas e evidências que subsidiem a ACP, pois, diferentemente da sociedade civil, o MP teria maior saber jurídico específico e, portanto, saberia com maior exatidão elaborar uma ACP.

Nós mesmos constatamos que no estado de Santa Catarina, no período estudado, das 4.449 ACPs ajuizadas, 4.052 foram ajuizadas pelo MP; como vimos no capítulo anterior, grande parte dessas ações decorreram de representações das organizações da sociedade civil. Não há dúvida, portanto, de que o MP pode ser considerado um aliado influente, que é dotado de grande capacidade institucional de defesa dos direitos e de que tem sido um instrumento importante na defesa da democracia, no incentivo ao respeito à lei e aos direitos difusos e coletivos, como o meio ambiente e o patrimônio público.

Por outro lado, nossa pesquisa mostra que o retrato otimista da atuação do Ministério Público nas ações coletivas feita pelos autores acima citados deve ser relativizado, especialmente nos casos de conflitos

que envolvam organizações da sociedade civil, pois, antes de ajuizarem diretamente suas ações, a maioria das organizações entrevistadas buscou o MP. Nesse sentido, perguntamos aos representantes das organizações se encaminharam representações ao Ministério Público antes de ajuizar diretamente as ACPs.

GRÁFICO 20 – REPRESENTAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO



FONTE: a autora, a partir das entrevistas com associações civis.

Os dados demonstram que a maioria das organizações, cerca de 84%, encaminhou representações ao MP antes de ajuizar as ACPs diretamente ao poder Judiciário; o simples fato de terem que ajuizar diretamente as ações demonstra que não encontraram respostas às suas demandas junto ao MP. Ademais, os representantes das organizações entrevistadas têm uma avaliação bastante crítica acerca da atuação do Ministério Público. Os depoimentos abaixo dão visibilidade a esse fato:

No caso dessa ação, procuramos o Promotor com auxílio de um advogado. Aí ele disse que era para eu entrar com a ação. O Promotor achou que não era grave. O advogado pesquisou e verificou que a licitação foi fraudada, a Servitec não foi entregue, somente no dia da licitação e não pode, tem que ser antes. Conseguimos a suspensão do contrato. [...] No MP não somos bem recebidos, você marca hora e ainda tem que ficar esperando três horas

(Associação de Moradores e Agricultores da Estrada do Pico).

A ação foi muito demorada; assim, o prédio foi levantado rapidamente enquanto o MP enrolava a associação. Óbvio que depois de levantado o prédio o Juiz não ia mandar derrubar. Ficamos esperando o Promotor oferecer a denúncia (ele fez muitas reuniões) e ao final tivemos que oferecer a ACP. A relutância do MP facilitou a criação, o levantamento de um prédio que foi contra vários estatutos da região e da comunidade. Nessa ação o MP não ajudou, somente prejudicou (Associação de Moradores do Bairro Bom Abrigo).

Cansamos do MP e não queremos mais saber [dele]. Fizemos uma denúncia ao MP em 2004 sobre problemas com a destinação de resíduos dos apartamentos de um prédio novo, dez anos depois veio um comunicado para mim dizendo que estavam arquivando a denúncia. Se não fosse administrativamente encaminhado o problema para a SUSP e exigido para o prédio fazer um tratamento de esgoto... Para esse clube fizemos uma denúncia em 2002 para o MP e não foi feito nada até hoje. Ele fez churrasqueira, privatizou um pedaço da praia e está lá até hoje, o MP não fez nada. Essas duas experiências mostraram que não adianta [apelar para o MP] (Associação de Moradores do Cacupé).

Não temos acesso ao Promotor e pagamos para essa gente defender a sociedade. Preferimos procurar a Defensoria Pública como parceira. A associação tem tratativas com o Ministério Público em determinada ação desde o ano de 2007. O MP resolve ouvir o Ministério da Saúde, o Ministério da Fazenda por questões de custos, chama perito etc. e as ações param (Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina).

Fomos várias vezes ao MP, até por formalidade, sem muita esperança. Vejo que as ACPs ajuizadas pelo MP têm outro tratamento, têm prioridade, o peso do Promotor para pedir uma liminar é

diferente, é o funcionário público que vai lá, aí eu vou pedir uma liminar [e] é diferente. O Promotor tem tratamento diferenciado, entra na sala do Juiz sem bater na porta. As ACPs das associações ficam em segundo plano (Associação de Defesa dos Direitos do Cidadão).

Em todas as nossas lutas sempre tivemos junto o MP federal porque [com] o MP estadual não se pode contar, a ação não vai para frente. No caso das invasões, as crianças estavam no meio do lodo e dos animais. Fizemos contato com o Prefeito, [com] secretários, [com] conselho tutelar e depois de 30 dias fomos ao MP. O Promotor passou a mão na cabeça do Prefeito e deu quatro meses para resolver. A Promotora disse que não tinha elementos para uma ACP e, se quiséssemos, que contratássemos um advogado. Entramos na Corregedoria, por isso a promotora “adora” a gente. O Ministério Público Federal é o maior apoio que nós temos. A Promotora está muito viciada. Mesmo quando a competência é estadual, vamos ao MP federal porque este, sim, é excelente. [O] MP estadual [é] ausente, sofrível, muito lento (Associação de Preservação do Meio Ambiente Natural, Paisagístico e Cultural – Porto Ambiental).

O Promotor tem muitas demandas, a nossa é só mais uma. Então, o que é prioridade para nós não é prioridade para eles. Mas nós sozinhos temos domínio da nossa ação. Quando há um problema emergente, fazemos a ACP direto, não vamos ao MP. Uma vez levamos uma situação para o MP estadual sobre um empreendimento que fizeram em uma praça pública. O MP fez um TAC [termo de ajustamento de conduta], o Promotor fez a conciliação e nós, que tínhamos levado a situação para o MP, [nem] sequer fomos chamados para negociação. O MP nos ignorou. O MP federal é melhor de negociar do que o estadual. Os TACs com eles são muito bons. (Associação de Preservação da Natureza).

Como se percebe nos depoimentos, além da falta de acesso ao MP e da falta de resposta às demandas, são recorrentes entre os entrevistados, reclamações no sentido de que os acordos extrajudiciais nos inquéritos civis deixaram de judicializar as questões e culminaram em desvantagens para a sociedade civil, pois em muitos casos as associações civis nem sequer foram chamadas para participar das mesas de negociação para efetivação dos acordos. Além disso, os TACs muitas vezes são elaborados pelo Ministério Público sem atender às reais expectativas da sociedade civil, ao criarem formas para resolução do conflito que facilitam o cumprimento pela parte violadora dos direitos, como prazos alongados e outros; assim, quando o TAC deixa de ser cumprido, muitas vezes não há mais tempo para ajuizamento de uma ação judicial, pois os danos podem ser irreversíveis, como no caso dos danos ambientais.

Nas opiniões das organizações civis, chama atenção a diferenciação entre as atuações dos Ministérios Públicos Estadual e Federal e da Defensoria Pública. As maiores reclamações referem-se ao Ministério Público Estadual; já o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública receberam elogios por suas atuações. De qualquer maneira, convém notar que as ACPs aqui investigadas são aquelas ajuizadas no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de abrangência do MP estadual, de modo que as avaliações que importam para o presente estudo são aquelas referentes ao MP estadual.

Em entrevista com o Procurador Geral de Justiça de Santa Catarina, Dr. Lio Marcos Marin, relatamos as críticas feitas ao MP estadual e perguntamos qual a sua opinião acerca das alegações e das opiniões dos representantes da sociedade civil entrevistados; o Procurador respondeu que o MP estadual tem demanda de trabalho muito maior que o MP federal, o que por sua vez permite a este órgão um atendimento mais eficaz à sociedade. O Procurador salientou que “o MP estadual tem a obrigação legal de receber, de estar com as portas abertas. Que o não atendimento é considerado falta gravíssima. Providências sérias contra o Promotor são tomadas quando tal situação é verificada” e que “nem todos os pleitos o MP tem atribuição para agir, às vezes a sociedade acha que teve um direito violado, mas o MP entende diferentemente e aí a sociedade não entende e acha que é uma omissão” (MARIN, 2014).

Outros estudos, como o de Cardoso, Fanti e Miola (2013) acerca da interação existente entre as instituições estatais, como o Ministério Público, e a sociedade civil, representada pelas entidades de defesa de direitos (associações, centros de assessorias jurídicas populares e

universitárias, de defesa de direitos, comissões pastorais, fundações, institutos, movimentos sociais, núcleos e serviços de assessoria jurídica, ONGs etc.), também mostram a existência de pontos em que as entidades de defesa de direitos e o MP não se coadunam. Em primeiro lugar, em razão do antagonismo por parte do MP em relação a algumas das entidades estudadas, principalmente aquelas que atuam com a temática da terra e de questões criminais; em segundo lugar, porque a relação entre o Promotor e a entidade é determinante para que a relação ocorra, ou seja, afinidades políticas e ideológicas podem favorecer a interação, ao passo que oposições políticas e ideológicas podem inviabilizá-la completamente.

Diante do exposto, ratificando o disposto no capítulo 1 desta tese, temos que discordar da opinião de Losekann (2013) acerca do papel da sociedade civil. Sua função não pode restringir-se a buscar um aliado influente, no caso o MP, bem como não pode restringir-se ao encaminhamento de informações e provas ou à espera da formalização da ACP pelo MP. A sociedade civil não pode ficar à mercê da decisão do Promotor de Justiça, pois, como é sabido, a ACP é apenas uma das atribuições do MP, que carrega uma agenda extensa de trabalho, sendo justamente esse o motivo para o alargamento dos legitimados para propor a ACP. Em outras palavras, quis o legislador que a sociedade civil não precisasse depender do Ministério Público para buscar a solução dos seus problemas.

O próprio representante do MP do estado de Santa Catarina reconhece que o exercício da cidadania requer a atuação independente por parte da sociedade civil, quando declara:

Como cidadão prefiro que a sociedade civil seja forte e atuante, mas como representante do MP reconheço que, quando a sociedade civil vai até o MP, isso o fortalece, o legitima, justifica sua existência. Politicamente isso é importante para sua sustentação, para necessidade de ser e existir do MP (MARIN, 2014).

Portanto, compete à sociedade civil buscar essa independência em relação ao vínculo com o MP para exercer de maneira efetiva a cidadania, deixando a mediação do MP, a provocação da atuação do MP para aqueles que não têm legitimidade ativa para propor a ACP diretamente, como é o caso dos indivíduos e dos entes despersonalizados da sociedade civil. Isso, pelo menos até que se

resolvam questões vistas como constrangimentos por autores como Arantes (1999), que critica a Lei da ACP, de 1985, por ter reconhecido legitimidade apenas aos setores previamente organizados, enquanto aos não organizados teria sido sinalizado que o caminho mais eficiente seria bater às portas do MP.

Aceitar que a função da sociedade civil deve restringir-se a buscar o MP como aliado é desconsiderar todo o trabalho da mesma sociedade que buscou sua inclusão no rol de legitimados para propor a ACP. É subestimar a capacidade da sociedade civil que, seja por meio de advogados voluntários, seja por meio de advogados que fazem parte da diretoria das organizações ou que são contratados para prestação de serviços, vem mostrando sua capacidade de organização, ajuizando ações de maneira direta e obtendo sucesso, sem a necessidade de aguardar a disponibilidade do Promotor de Justiça ou sem correr o risco de ver a demanda ser “julgada” como imprópria pelo Promotor de Justiça, que nem sequer dispõe da competência do julgamento.

Entendemos ainda que aceitar a alegação feita por Losekann (2013) – de que as ações judiciais demandam um específico saber jurídico, uma fundamentação que raramente aqueles que não são especialistas terão, que as ações que são elaboradas pelo MP são diferentes daquelas ajuizadas pelas associações da sociedade civil por meio de seus advogados – é admitir que um advogado é menos especialista para elaboração de uma ACP do que um Promotor de Justiça, ou admitir uma diferença de conhecimento jurídico entre os advogados das associações e os Promotores de Justiça, o que por sua vez seria um equívoco. Nenhum Promotor de Justiça é mais ou menos especialista na elaboração de uma ACP do que qualquer advogado. A diferença poderia estar no tempo que referidos profissionais dispõem para elaboração das peças processuais, pois, sendo os advogados, na maioria das vezes, voluntários, acabam por elaborar as petições de ACPs em horários incompatíveis com seus trabalhos, mas não porque teriam menos condições jurídicas para tanto.

Não se pode pensar que, depois de tornado disponível para a sociedade civil, o poder de ajuizar diretamente uma ação continuar dependendo do MP, seja algo positivo. O Ministério Público deve ser visto como um aliado influente na medida em que também possui legitimidade para defesa dos direitos difusos e coletivos por meio da ACP e, portanto, possui entre suas atribuições essa responsabilidade, mas não porque serve de mediador no ajuizamento dessas. Os problemas que assolam a sociedade são em número suficiente para uma atuação do

MP e da sociedade civil: as ações do MP não substituem as ações da sociedade civil.

Enfim, constatamos que a maioria das organizações que utilizou as ACPs fê-lo por não encontrar repostas no encaminhamento de representações ao MP, o que por sua vez nos leva a ventilar as possibilidades de que outras organizações com legitimidade tenham procurado o MP, não tenham encontrado repostas, mas tenham-se restringido ao papel de informantes e auxiliares do MP na formalização das ACPs, ou de que setores não organizados tenham aceitado a condição de dependência por não possuírem legitimidade para propor, sozinhas, uma ação direta ao poder Judiciário, deixando, ambas, de lutar por seus direitos. O fato é que, para as organizações entrevistadas, o recurso ao MP não resultou em uma boa experiência, não foi a melhor estratégia para solução das demandas.

5.2.1.2. Ajuizamento direto das ACPs

Com o objetivo de encontrar solução para os problemas identificados, podemos dizer que, sem obter respostas junto aos poderes políticos, por meio de mobilizações públicas e junto ao MP, as organizações utilizam outra estratégia, que é ajuizar diretamente as ACPs. Com a intenção de investigar melhor a prática dos atores sociais e o porquê da utilização dessa forma de ação coletiva, perguntamos aos representantes das organizações por que utilizaram a ACP. Vejamos algumas das respostas obtidas: “A ACP é uma grande aliada, isso dá uma força e tem um apelo muito forte a ação civil. Ela é gratuita, as empresas e o governo tem dinheiro, a gente, não” (Associação de Preservação da Natureza).

[...] Utilizamos a ACP porque ela tem um efeito incrível. Eu digo que é uma das maiores ferramentas que a sociedade tem hoje. Pena que a maioria da sociedade não conhece bem esse instrumento. [...] A ACP tem influenciado a cabeça da classe empresarial também, ela pensa duas vezes ou mais antes de construir alguma coisa fora da legislação, temos uma mudança muito grande por medo da ACP. Então temos um ganho enorme para sociedade (Associação de Moradores da Lagoa da Conceição).

Queremos resolver o problema e a ACP é o meio mais rápido, eficiente, não tem custo. Só a Justiça resolve, não há outro meio e, depois das metas estipulados pelo CNJ [Conselho Nacional de Justiça] ao poder Judiciário, os processos ficaram mais rápidos. [...] Ainda tem o efeito pedagógico, porque o bairro inteiro sabe que a associação age e resolve (Associação de Moradores do Cacupé).

A ACP é muito importante, o texto da lei é maravilhoso, a sociedade precisa desse instrumento, precisa saber usar esse instrumento. Hoje, em relação ao meio ambiente, não vejo outra forma de atuar senão por meio do uso da ACP. [...] Nossas idas e processos à polícia ambiental eram arquivados até que começamos a usar a ACP (ONG Acqua Bios).

Além das razões dispostas nos depoimentos acima citados, outras organizações salientaram que a lei que permite entrar com a ACP foi um divisor de águas, pois trata-se de algo que é do povo; que a ACP confere às associações força maior do que a de agentes políticos (como os vereadores) e que utilizam a ACP porque é o recurso que tem apresentado o melhor retorno.

Os referidos depoimentos representam as opiniões das organizações acerca do uso da ACP. Analisando-os, percebemos que o recurso ao poder Judiciário vem sendo considerado pelas organizações como a estratégia que garante não só o melhor, mas o único resultado para suas demandas.

Chamou-nos a atenção o fato de que duas das organizações entrevistadas declararam que foram “usadas” por pessoas que tinham interesses político e pessoal na causa: “Alguém usou o nome da Associação para fazer essa ação. Não foi a associação propriamente dita que ajuizou essa ACP” (Associação Ambientalista Viva o Verde).

Porque uma advogada que não era da ONG tinha interesse pessoal na causa, porque a família dela morava lá e ela não queria que construíssem a penitenciária. A questão também era de interesse da ONG por causa do paisagismo, [o projeto de penitenciária] era numa área remanescente da Mata Atlântica. A outra ação nem sabíamos que existia, então ela abusou da procuração que a

gente deu. Ela é uma pessoa meio louca (ONG Sócios da Natureza).

Essas situações mostram que algumas organizações não estão preparadas para utilizar o instrumento, ao desconhecem tal prática associativa e o caminho a ser seguido para a judicialização dos conflitos, de modo que permitem que terceiros utilizem-se da organização e do instrumento para alcançar benefícios individuais, desvirtuando o objetivo principal da ACP, que é o atendimento de interesses públicos. Situações como essa fazem que a sociedade civil deixe de ter uma credibilidade igual à dos demais legitimados quando autores de ACPs, dando subsídios para que o MP tenha tratamento diferenciado por parte dos juízes.

A despeito da situação acima apresentada, vimos no capítulo anterior que as organizações obtiveram sucesso em 50% das liminares solicitadas e já contam com 22% de procedência ou procedência em parte das ações com decisões finais. Assim, é certo que as organizações da sociedade civil, ao utilizarem a ACP como estratégia de luta, alcançaram benefícios sociais e em consequência a solução de muitos dos problemas identificados. Como vimos, as organizações estão utilizando essa estratégia porque não estão encontrando outra alternativa para conseguir resultados.

Esta pesquisa corrobora, portanto, as afirmações de Tarrow (2009), de que a interpretação é o recurso por meio do qual os ativistas desenvolvem as estratégias que visam a garantir os melhores resultados para suas demandas, isto é, o conceito de molduras seria adotado por esses autores como “a ideia de estruturas cognitivas fixas, utilizadas para organizar a experiência cotidiana dos autores estrategicamente mobilizadas para conquistar resultados” (COTANDA, SILVA & PEREIRA, 2013).

Durante as entrevistas constatamos que, no que se refere às respostas do poder Judiciário às expectativas das organizações, aqueles que tiveram liminares deferidas e decisões finais procedentes apresentaram resposta positiva à atuação do Poder Judiciário, enquanto aquelas organizações que tiveram liminares indeferidas e decisões improcedentes apresentaram opinião diversa, o que por sua vez nos parece óbvio.

Sem levar em consideração que algumas das respostas negativas a respeito da atuação do poder Judiciário podem ter-se dado porque a organização não tinha direito à pretensão legal, apresentaremos as principais declarações das organizações que entenderam que o poder

Judiciário não atendeu à expectativa da organização, uma vez que a análise dos obstáculos, dos entraves encontrados pelas organizações é importante para entendermos porque esse recurso, apesar de ser considerado como a melhor alternativa para alcançar resultados, pode estar tendo uma baixa utilização por parte da sociedade civil.

O poder Judiciário é muito moroso. As ações chegam a perder o objeto. Se nós precisássemos dos medicamentos que foram objeto da ACP em que não conseguimos a liminar e até hoje não tivemos resposta final, os pacientes já teriam morrido (Associação de Pacientes Renais de Santa Catarina).

O Juiz era ultrapassado e a causa ambiental não estava na cabeça dele, foi um dos entraves. Não atendeu a expectativa. 99% das ações a gente perde. O grande fracasso está no poder Judiciário, seu envolvimento com a classe empresarial. Os juízes deviam fazer especialização (Associação de Moradores da Lagoa da Conceição).

Em alguns casos o poder Judiciário atendeu a expectativa, em outros foi moroso e falho. Em uma ação o Juiz levou mais de um ano para analisar o pedido de liminar. Depois que o representamos na Corregedoria ele analisou e concedeu a liminar; no entanto, o consumidor já tinha sido lesado (Associação do Consumidor e Cidadania da Região Amrec).

Como se percebe nos depoimentos, alguns dos obstáculos enfrentados pelas organizações quando da utilização das ACPs são a morosidade, a falta de atualização e de qualificação dos juízes em áreas específicas como a ambiental; a corrupção, vista como proteção aos chefes do poder Executivo e envolvimento com a classe empresarial (a que pertenceriam os juízes), além dos entraves já apresentados no capítulo anterior.

De acordo com Tarrow (2009), o papel positivo do Estado decorre também da garantia de acesso a um sistema legal eficiente. Todavia, como vimos, embora se tenha criado uma estrutura de oportunidade política e gerado incentivos institucionais para grupos sociais, a constatação de tantos obstáculos e as opiniões negativas acerca

do desempenho do poder Judiciário pode indicar que há uma percepção de que esse poder não é um lugar seguro, ao constranger e desestimular a participação na forma do ajuizamento de ACPs. Esses constrangimentos e desestímulos valeriam tanto para novas organizações que poderiam fazer uso do instrumento quanto para as organizações que poderiam continuar utilizando essa estratégia.

No entanto, embora o poder Judiciário sofra tantas críticas, entendemos que ele é visto pelas organizações da sociedade civil como a instância com maior efetividade para decidir sobre os confrontos, sendo a utilização direta da ACP a estratégia que lhes garante o melhor resultado. Isso confirma a hipótese nº 10:

- Hipótese 10: a utilização da ACP está ligada à remodelação do imaginário da sociedade civil que, diante da ineficiência na promoção de direitos sociais por parte do Estado, busca soluções alternativas como o ajuizamento direto de ACPs para resolver suas demandas.
 - Indicador 1: as organizações buscaram outras formas de resolver o problema social antes de empregar as ACPs, mas não obtiveram sucesso.
 - Indicador 2: a ACP é a estratégia que lhes garante o melhor resultado.

A utilização da ACP está ligada à remodelação do imaginário da sociedade civil que, diante da ineficiência na promoção de direitos sociais por parte do Estado, busca o Judiciário, através do ajuizamento direto de ACPs para resolver suas demandas. Portanto, a ineficiência do Estado, a falta de acesso ao MP e a convicção da sociedade de que manifestações públicas, por si só, não são suficientes para a resolução dos problemas, são fatores que favorecem o ajuizamento direto da ACP. Enfim, a forma como as organizações perceberam a questão política influenciou na definição da estratégia e na forma de mobilização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese buscou analisar o processo de mobilização do Direito, por meio da utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil, no estado de Santa Catarina, e para isso enfocou em particular na disponibilidade de recursos humanos e organizacionais, nas estruturas de oportunidade política e nos fatores estratégicos e simbólicos condicionantes da sua utilização pelas associações civis.

As questões que nortearam a pesquisa versaram sobre o contexto que veio a influenciar a trajetória política do associativismo civil de Santa Catarina: quais as razões que levaram as organizações da sociedade civil a incluir a ACP em seu repertório de ações e a escolher usá-la? Quais as razões que as levaram a recorrer à estratégia da mobilização legal? Esse recurso específico integra um contexto de lutas políticas ou de um repertório de confronto político? Como a ACP e o espaço judicial são percebidos no imaginário das organizações? Em outras palavras, as questões versaram sobre o vínculo sociológico existente entre as estruturas sociais dadas e as práticas dos agentes sociais.

Para embasar teoricamente as questões que nortearam este estudo e testar as hipóteses sugeridas, fez-se um resgate da literatura sobre a mobilização do Direito, a partir das contribuições de Capelletti e Garth (1988) e Arantes (1999a; 1999b; 2007), com ênfase na perspectiva do acesso à Justiça, relativo à implementação de direitos sociais e coletivos e às ações dos grupos ou organizações em busca da realização de seus interesses e valores. Além disso, como afirma McCann (2010), levou-se em conta que os estudos sobre a mobilização do Direito procuram olhar para os padrões gerais das demandas judiciais, bem como para as pessoas que entram em disputa nos tribunais, examinando suas interações e escolhas.

Por outro lado, levamos em consideração a expansão do poder Judiciário demonstrada por Werneck Vianna *et alii* (1999) no que se refere à proteção de direitos coletivos e sociais, em que esse poder passa a dotar os indivíduos e as organizações da sociedade civil de condições para apelarem à Justiça, de que a descoberta da disponibilidade da ACP pelas associações civis é um bom exemplo.

Resgataram-se também algumas abordagens acerca do associativismo civil, ou seja, a respeito do papel político e democrático das associações e seu impacto na esfera pública, com ênfase nas considerações de Avritzer (1997), Warren (2001) e Lüchmann (2014). Essa literatura, em particular, afirma a importância das associações para

a realidade política e social, especialmente quando tais organizações visam à abertura de espaços democráticos e lutam pela garantia de direitos já adquiridos, por meio de novas práticas e ações.

Consideramos igualmente a ação coletiva em termos de impacto dos movimentos sociais, no sentido de buscar entender como os atores organizam-se e manifestam os conflitos, no nível da micromobilização, conforme teorizada por Melucci (1996). Buscamos na categoria de “movimentos sociais”, especialmente conforme definida pela teoria do processo político, explicações para a ação das organizações da sociedade civil, razão pela qual observamos a importância e a centralidade do debate a respeito das estruturas de oportunidade política, a partir de Sidney Tarrow (2009), e a perspectiva de que instituições realmente importam para o incentivo para a participação e para o fortalecimento dos grupos sociais quando criam mecanismos para que os grupos externem suas demandas, conforme as ideias de Charles Tilly (1995; 2010). Adotamos nesta tese o estudo dos *frames* conforme entendidos pela teoria do processo político, ou seja, como quadros interpretativos construídos pelos movimentos sociais para definir problemas sociais, indicar suas causas, atribuir responsabilidades e propor estratégias de solução.

Os capítulos que trataram da análise e da interpretação dos resultados da pesquisa, ao levarem em consideração respectivamente a disponibilidade de recursos humanos e organizacionais, os fatores estratégicos e os fatores simbólicos que atuaram como condicionantes da utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil, no estado de Santa Catarina, evidenciaram os seguintes aspectos:

- 1) A mobilização de recursos humanos determinados, como nível educacional superior e forte presença de profissionais do Direito (decorrentes da inserção dos indivíduos em atividades de engajamento cívico) parece ser fator condicionante que explica a ativação da ACP como forma de ação das organizações estudadas. Em outras palavras, a tese evidenciou que existem, portanto, fatores relacionados aos membros das organizações que estão ligadas à referida prática associativa.
- 2) No que se refere à mobilização de recursos organizacionais:
 - a) as capacidades material e financeira das organizações não se revelam fatores que condicionam a utilização da ACP, pois grande parte das organizações que lançaram mão de tal recurso jurídico e político não dispunha de capacidade material e financeira; a respeito desse aspecto, no entanto, utilizaram-se de outros meios,

como o recebimento de doações de recursos para pagamento de advogados e, na maioria das vezes, o emprego de assessoria jurídica voluntária dos próprios associados, demonstrando que recursos associativos financeiros diferenciados não são impedimentos para o aproveitamento da oportunidade política;

- b) a presença do elemento “social” em seu meio constitutivo e do “bem comum” em seus bens constitutivos, identificados nas próprias ACPs e nos discursos dos atores sociais, baseados em ideais de solidariedade, coletividade, cooperação, reciprocidade, respeito às leis e defesa dos direitos dos outros, são fatores organizacionais ligados às características das organizações que condicionam a utilização das ACPs como recurso político.
- 3) Alterações nas estruturas de oportunidade política, como a abertura do poder Judiciário por meio da ACP e da revisão do processo civil, criaram uma oportunidade a ser explorada pela sociedade civil na luta por direitos, bem como que tal oportunidade foi aproveitada pelas organizações estudadas nesta pesquisa, que ajuizaram diretamente o total de 280 ACPs, de maneira crescente ao longo dos anos estudados (2004-2008), confirmando a abertura do espaço institucional e que a oportunidade pode não *determinar* a participação, mas pode, sim, *incentivá-la*. Da mesma forma, estruturas mobilizantes utilizaram as ACPs, confirmando que, a partir do emprego pela sociedade civil dessa nova oportunidade política, a própria sociedade civil tem buscado transformar a oportunidade em realidade, o recurso potencial em recurso real: dito de outra maneira, as oportunidades foram percebidas pela sociedade civil e deram lugar a episódios de ação coletiva, no sentido de utilização da ACP e de aprimoramento da oportunidade já concedida.

O emprego da ACP pela sociedade civil também tem conduzido à busca da ampliação do acesso à Justiça, da participação e da democratização na aplicação do resultado das ações, a fim de fomentar a coletivização do processo e novas vantagens, o que por sua vez gerou uma resposta do próprio Estado, que está retroalimentando todo o processo por meio da discussão do Projeto de Lei nº 5.139.

As mesmas alterações nas estruturas de oportunidade política incentivaram também a formação de grupos sociais, cuja razão para sua constituição foi o interesse em utilizar as ACPs, de modo que se pode afirmar que essa forma de acesso ao poder Judiciário estimula a formação de novas organizações; ao mesmo tempo, é possível afirmar que o Estado, quando estimula a participação, pode ter um papel positivo na geração de ações coletivas independentes da sociedade civil. Nesse sentido, a utilização das ACPs pelas organizações da sociedade civil resulta da transformação institucional operada no Brasil ao longo das últimas duas ou três décadas, que passou a oferecer, entre outras coisas, um desenho institucional favorável.

- 4) A busca pelo poder Judiciário não decorreu apenas das alterações nas estruturas de oportunidade política, mas foi decorrência também da consciência dos atores sociais de que:
 - a) poderiam encontrar no Estado juiz respostas positivas para suas demandas, como vimos quando analisamos as decisões do poder Judiciário e constatamos que tais respostas foram capazes de proporcionar benefícios sociais em diversas áreas, assim contribuindo, mesmo que indiretamente, para a consolidação da democracia. As respostas favoráveis do poder Judiciário foram obtidas quando as associações civis lançaram mão das ACPs objetivando melhorar as condições sociais dos indivíduos, ou quando as associações buscaram a abertura do espaço democrático; de qualquer maneira, tais respostas constituem-se como incentivo para que as organizações da sociedade civil utilizem as ACPs na obtenção de seus propósitos;
 - b) poderiam utilizar o instrumento ACP como recurso estratégico de luta política para fins de negociação ou fiscalização sobre a própria sociedade ou sobre o Estado, ou mesmo para fins de pressão sobre as ações governamentais;
 - c) poderiam estar protegidas em vários sentidos e níveis, uma vez que o deslocamento do conflito para a esfera do poder Judiciário pode reduzir os riscos da participação.
- 5) A ACP encontra-se inserida em um contexto de lutas e conflitos e, portanto, faz parte de um repertório de confronto político, pois foi utilizada de maneira articulada com outros tipos de

performances, como as mobilizações públicas e os meios de comunicação. A ACP é utilizada para negociar, fiscalizar ou pressionar as ações, especialmente as governamentais, assim como outras formas de ação são utilizadas para pressionar as ações do próprio poder Judiciário, de tal sorte que a política pode ser determinante nas decisões judiciais, provocando um fenômeno inverso à judicialização da política, a que se chama “politização da Justiça” (cf. LOURENÇO NETO & LOURENÇO, 2009). Consideramos nesse sentido a constatação feita pelas organizações de que, após ajuizarem as ACPs, suas ações na forma de mobilizações públicas e de uso dos meios de comunicação foram importantes como fator estratégico, pois influenciaram no andamento das ACPs junto ao poder Judiciário, pressionando a análise e a concessão de liminares e decisões judiciais definitivas favoráveis. Assim, a ACP não deve ser entendida apenas na sua dimensão instrumental estratégica, como forma de solucionar conflitos e alcançar resultados, pois ela encontra-se em consonância com o modo de ser dos movimentos sociais: ela possui uma relação com a lógica mobilizatória das organizações da sociedade civil, tratando-se de uma forma por meio da qual os atores sociais organizam sua experiência; ela não concorre com a mobilização pública mas, antes, faz parte dela e de certo modo reforça-a, sendo mais um elemento da mobilização.

- 6) Os sujeitos autores das ACPs desenvolveram e aplicaram um enquadramento interpretativo através do qual definiram problemas sociais, como injustiças que tiveram origem na violação dos seus direitos, mas que poderiam ser superadas; chamaram a atenção para as injustiças sofridas, demarcando o descontentamento por meio da própria mobilização do Direito e do uso de outras formas de ação, como a mobilização pública e do uso dos meios de comunicação, fazendo que a divulgação da demanda fosse amplificada; identificaram os culpados pela situação, na sua maioria os poderes públicos, em razão de atividades lesivas cometidas pelo próprio poder público ou pela omissão no dever constitucional de proteção, atribuindo-lhes responsabilidades; traçaram planos e estratégias para solução dos problemas identificados (recurso ao próprio poder político e recurso ao poder Judiciário por meio do Ministério Público e do ajuizamento direto da ACP). Esses sujeitos autores cumpriram, portanto, seu papel de canalizadores dos problemas para o

subsistema, no caso, o da Justiça. Os efeitos do repertório escolhido levaram ao entendimento por parte dos atores de que o ajuizamento direto da ACP é a melhor alternativa para alcançar e solucionar as demandas, em virtude dos seguintes motivos:

- a) embora a forma de ação consubstanciada nas mobilizações públicas e no uso dos meios de comunicação tenha sido importante para a luta política, não foi suficiente para, sozinha, alcançar a solução das demandas;
- b) as organizações acreditam na incapacidade dos poderes públicos de atender seus apelos, de promover os direitos sociais, em razão de ser ele próprio o agente agressor dos direitos coletivos; assim, não veem esperança de que eles possam corrigir qualquer processo de efetivação de direitos;
- c) o envio de representações ao Ministério Público não alcançou o efeito esperado pelas organizações; ao contrário, após contato com os representantes do MP, as organizações civis passaram a ter uma avaliação bastante crítica acerca da sua atuação, expressamente demonstrada no capítulo 5 desta tese;
- d) a experiência com a utilização direta da ACP trouxe efetivas respostas e benefícios sociais, confirmados quando mostramos os resultados das decisões liminares e das decisões definitivas e quando mostramos a opinião dos representantes das organizações acerca da ACP.

Portanto, a crise da legitimidade representativa (ineficiência dos poderes políticos), as implicações negativas da atuação do MP e a convicção da sociedade de que manifestações públicas por si só são insuficientes para a resolução dos problemas e a efetividade da ACP ajuizada diretamente no poder Judiciário – são fatores que favorecem o ajuizamento direto da ACP; em outras palavras, a forma como as organizações percebem a questão política influenciou na definição da estratégia e na forma de mobilização. Essa consideração dá-nos a oportunidade para tecer alguns comentários de ordem normativa.

O que se vê aqui é um associativismo diferente, que luta pelos seus direitos, que vem fazendo uso de instrumentos como a ACP colocados à sua disposição para alcançar os benefícios sociais pretendidos e ao mesmo tempo como recursos de luta política. Trata-se,

realmente, de uma evolução no ideário democrático, em que a sociedade busca soluções como o recurso à ACP para resolver suas demandas.

Para Dagnino (2004) isso seria o que se chama de uma “nova cidadania”, que aponta para a construção de uma difusão democrática, que, incorporando características da sociedade contemporânea, como o surgimento de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, tem-se uma transformação cultural para a construção democrática. Essa autora aponta para uma alteração na forma de exercício da cidadania, que requer uma feição mais coletiva; além disso, mais importante que “ter” direitos é a ação da sociedade na garantia do seu cumprimento, não sendo suficiente apenas a luta pelo reconhecimento desses direitos. Para Werneck Vianna (2002), trata-se de uma “cidadania social”, que dá ao homem comum acesso à procedimentalização na aplicação da lei por meio de ações coletivas ou uma “representação funcional”, que permitiria o acesso do cidadão à aplicação do Direito. E, para Tilly (1995) e Tarrow (2009), trata-se de uma inovação do repertório em razão do contexto cultural, em que as transformações ocorridas nas ações coletivas ao longo do tempo mostram a contínua mudança de postura dos atores sociais, na qual o foco das mobilizações deslocou-se de conflitos ilegais para ações sociais toleradas, ou seja, um repertório moderno de ação coletiva.

Assim como Losekann (2013), entendemos que o recurso ao poder Judiciário por meio da ACP não significa a solução para todos os problemas sociais, mas ele é sem dúvida, mais uma alternativa para a luta política, mais um elemento da mobilização e, pode servir para chamar a atenção dos poderes políticos que não estão produzindo decisões e que, quando as produzem, fazem-nas em um sentido muito distante daquilo que a sociedade demanda. A ação judicial, conforme Losekann (2013), tem um sentido próprio dentro dos recursos disponíveis de ação coletiva, uma dimensão instrumental e uma dimensão simbólica.

Acompanhamos a interpretação de Werneck Vianna (2002), no sentido de que a sociedade não pode desconhecer os recursos que lhe são disponíveis, nem pode recusar-se a perceber as novas possibilidades para a reconstituição do tecido da sociabilidade e dos lugares institucionais que lhe são facultados pelas novas vias de acesso à Justiça.

Para além das vantagens da utilização da ACP, as organizações mostraram uma opinião bastante crítica em relação à atuação do poder Judiciário. Todavia, podemos dizer que esse poder ainda é visto como a instância com maior efetividade para decidir sobre os confrontos,

representando um local privilegiado de atuação quando se trata de garantir direitos. E, se o Judiciário não assumir a garantia dos direitos previstos na CF, será ele também colocado na relação das instituições descredenciadas da sociedade. Desse modo, é necessário ponderar que os obstáculos apontados precisam ser discutidos e superados se o que se almeja é realmente um poder Judiciário como espaço democrático e acessível à sociedade.

Voltando ao nível analítico propriamente dito, importa enfatizar que esta tese buscou contribuir com a teoria do processo político, quando ajudou a entender a mobilização do direito pela sociedade civil como estratégia de ação política, quando demonstrou que tanto a oportunidade quanto os recursos organizacionais, estratégicos e simbólicos são importantes para que o movimento ocorra e, quando se concentrando na análise dos usuários demonstrou como respondem às oportunidades oferecidas.

Diante da amostra do efeito positivo da experiência do uso da ACP no estado de Santa Catarina, a presente pesquisa buscou também contribuir com aquelas literaturas que abordam a necessidade de o Estado investir em oportunidades políticas que permitam cada vez mais o avanço da participação da sociedade civil. Na mesma linha buscou-se contribuir com a literatura que estuda as razões e as vantagens e desvantagens do acionamento da arena judicial por meio da mediação do Ministério Público, no sentido de apresentar ou não risco de dependência e perda da liberdade, na construção da cidadania.

Da mesma forma, esta pesquisa buscou trazer novos aportes para o estudo das práticas associativas no estado de Santa Catarina, compreendendo o perfil e as escolhas do associativismo local, bem como dialogar com estudos, como o de Lüchmann (2013), que têm como objetivo refletir a respeito dos resultados das práticas associativas, com perspectivas analíticas que indiquem as relações entre associativismo e democracia no plano das instituições jurídicas.

Conclui-se, em suma, que os objetivos propostos nesta tese foram atingidos, uma vez que testadas as hipóteses, confirmamos a existência de um conjunto de fatores: organizacionais, estratégicos e simbólicos que, simultaneamente, condicionam a utilização da ACP pelas organizações da sociedade civil, restando demonstradas as razões que levaram à escolha da estratégia da mobilização legal; que organizações da sociedade civil de Santa Catarina apropriaram-se da oportunidade que lhes foi facultada através da utilização da ACP, transformando a oportunidade em realidade, bem como já demonstram sinais da busca do aprimoramento da oportunidade concedida e; que a ACP, embora, seja

considerada a estratégia que garante o melhor resultado, não se resume à sua dimensão de instrumento que oferece resposta e solução às demandas, mas é utilizada dentro de um contexto de lutas políticas, representando, portanto, um repertório de confronto político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Agripa F. 2000. Questão de política como questão de Direito: a judicialização da política, a cultura instituinte das CPIs e o papel dos juízes e promotores no Brasil. *Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Florianópolis, n. 13, dez.

Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/922/4394>. Acesso em: 10 jan.2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra. 2005. *Interesses difusos e coletivos – introdução*. São Paulo: Rede de Ensino Telepresencial da América Latina. Disponível em: <http://www.arquivos.unama.br>. Acesso em: 15 out.2012.

ALONSO, Ângela. 2009. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>. Acesso em: 10 jan.2015.

ALONSO, Ângela; **COSTA**, Valeriano & **MACIEL**, Débora. 2007. Identidades e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 79, p. 151-167, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>. Acesso em: 15 nov.2013.

AMPERJ. s/d. *Análise e propostas de emendas ao Projeto de Lei nº 5.139/09, que trata da nova Lei da Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.amperj.org.br/emails/Parecer-PL.pdf>. Acesso em: 20 nov.2014.

APPIO, Eduardo. 2007. *A ação civil pública no Estado democrático de Direito*. Curitiba: Juruá.

ARANTES, Rogério B. 1999a. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723>. Acesso em: 10 jan.2015.

ARANTES, Rogério B. 1999b. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo. Sumaré. Disponível em: <http://www.fflch.usp>.

br/dcp/assets/docs/Rogério/Judiciario Política no Brasil final-jpg.pdf. Acesso em: 10 jan.2015.

ARANTES, Rogério B. 2007. Judiciário: entre a Justiça e a política. *In*: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antonio Octavio. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. São Paulo: UNESP. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/f/fa/Rogério_Arantes.pdf. Acesso em: 15 set.2014.

ARATO, Andrew & **COHEN**, Jean. 1994. Sociedade civil e teoria social. *In*: AVRITZER, Leonardo. (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.

AVRITZER, Leonardo. 1993. Além da dicotomia Estado-mercado – Habermas, Cohen e Arato. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 36, p. 213-222, jul. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/70/20080625_a_lem_da_dicotomia.pdf. Acesso em: 10 jan.2015.

AVRITZER, Leonardo. 1997. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 149-174. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a09n39.pdf>. Acesso em: 15 dez.2014.

AVRITZER, Leonardo. 1998. *Cultura política, associativismo e democratização: uma análise do associativismo no Brasil*. O novo associativismo brasileiro. Relatório substantivo final do estudo. Belo Horizonte: Fundação Ford.

BAUER, Martin W.; **GASKELL**, George & **ALLUM**, Nicholas C. 2004. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. *In*: BAUER, Marin W. & GASKELL, George. (orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes.

BENFORD, Robert D. & **SNOW**, David A. 2000. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 26, p. 611-639, Aug.

BOHMAN, James. 1996. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge (Mass.): MIT.

BOHMAN, James. 2000. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, Ciudad de México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr.-jun.

BOLTANSKI, Luc. 2000. *El amor y la Justicia como competências*: tres ensayos de Sociología de la acción. Buenos Aires: Amorrortu.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. 1998. *Ação civil pública*. 2ª ed. Florianópolis: Obra Jurídica.

BRASIL. 1981a. Lei nº 6.938, de 31 de agosto. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p. 16.509, 2.set. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 1981b. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. *Diário Oficial*, Brasília, p. 23.781, 15.dez. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 1984. Lei nº 7.244, de 7 de novembro. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. *Diário Oficial*, Brasília, 8.nov. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 1985. Lei nº 7.347, de 24 de julho. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p. 10.649, 25.jul. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1 (Anexo), 5.out. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan.2015.

BRASIL. 1990. Lei Nº 8.078, de 11 de setembro. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p. 1 (Suplemento), 12.set. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 1992. Lei Nº 8.429, de 2 de junho. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p. 6.993, 3.jun. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 1995. Lei nº 9.099, de 26 de setembro. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p. 15.033, 8.nov. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRASIL. 2002. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro. Institui o Código Civil. *Diário Oficial*, Brasília, p. 1, 11.jan. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 11 jan.2015.

BRINGEL, Breno. 2011. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 51-73, abr. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p51/17532>. Acesso em: 10 dez.2014.

BRITO, Ana Paula da Silva & **MACIEL**, Débora Alves. 2010. *Movimentos sociais, Direito e mudança política: a mobilização legal em torno da Lei Maria da Penha*. Trabalho apresentado no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Caxambu (MG). Digit. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1506&Itemid=350. Acesso em: 10 out.2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2009. *Projeto de Lei nº 5139/2009.* Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Brasília. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>. Acesso em: 10 fev.2015.

CAPPELLETTI, Mauro. 1993. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: S. A. Fabris.

CAPPELLETTI, Mauro. 1998. *Juízes irresponsáveis?* Porto Alegre: S. A. Fabris.

CAPPELLETTI, Mauro & **GARTH,** Bryant. 1988. *Acesso à Justiça.* Porto Alegre: S. A. Fabris.

CARDOSO, Evorah; **FANTI,** Fabiola & **MIOLA,** Iagê Z. 2013. *Mobilização jurídica e sociedade civil: um panorama das entidades de defesa de direitos no Brasil.* Trabalho apresentado no 37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Águas de Lindoia (SP). Digit. Disponível em:
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8457&Itemid=459. Acesso em: 10 out.2014.

CARDOSO, Ruth Corrêa L. 2004. A trajetória dos movimentos sociais. *In:* DANIGNO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense. Disponível em:
http://www.centroruthcardoso.org.br/shared/files/all_acervo/anx/20120427163708_CRC0183.pdf. Acesso em: 10 out.2014.

CARVALHO, Ernani R. 2004. Em busca da judicialização do política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política,* Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>. Acesso em: 11 dez.2014.

CARVALHO, Ernani R. & **MARONA,** Marjorie C. 2010. *Por um conceito operacional de judicialização da política.* Trabalho apresentado no VII encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Recife, em agosto. Digit.

CARVALHO, José Murilo. 2002. Cidadania na encruzilhada. In: **BIGNOTO**, Newton. (org.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: UFMG.

CARVALHO, José Murilo. 2008. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTELLS, Manuel. 2001. *O poder da identidade*. V. 2: A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CASTRO, Marcos Faro. 1997. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, 1997. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm. Acesso em: 10 set.2014.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. 1999. *Cidadania e acesso à Justiça: os promotores de justiça da comunidade*. São Paulo: IDESP.

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

COSTA, Humberto P. 2005. Corrupção e improbidade administrativa. *Revista do Ministério Público – Alagoas*, Maceió, n. 15, jan.-jun. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf>. Acesso em: 23 set.2014.

COSTA, Sérgio. 1997. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v12n35/35costa.pdf>. Acesso em: 25 set.2014.

COSTA PASSOS, Maria H. F. 2000. Aspectos práticos da ação civil pública em matéria ambiental. *Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros*, Rio de Janeiro, n. 9. Disponível em: <http://orbital.starmedia.com/tj.rj.paracambi/paginas/cj4.html>. Acesso em: 13 nov.2014.

COTANDA, Fernando C.; **SILVA**; Marcelo Kunrath & **PEREIRA**, Matheus M. 2013. *Erving Goffmann e a ação coletiva: contribuições do conceito de “molduras interpretativas” para o estudo de movimentos sociais*. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em Salvador, em setembro. Digit.

DAGNINO, Evelina. 2004. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

DEMARI, Lisandra. 2008. *A ação civil pública como meio para tutela jurisdicional dos direitos: liquidação e cumprimento*. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Rio Grande do Sul.

DIREITONET. 2013. *Diligência*. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/916/Diligencia>. Acesso em: 10 fev.2015.

DOSSIÊ "O CENTENÁRIO DE SOCIOLOGIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, DE ROBERT MICHELS". 2012. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, nov. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-447820120004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 dez.2014.

EISINGER, Peter K. 1973. The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *American Political Science Review*, Washington (DC), v. 67, n. 1, p. 11-28, Mar.

FARIA, Cláudia Feres. 2000. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 47-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>. Acesso em: 15 set.2014.

FENSTERSEIFER, Tiago. 2010. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. In: LAVRATTI, Paula & PRESTES, Vanêscia Buzelato. (orgs.). *Direito e mudanças climáticas: responsabilidade civil e mudanças climáticas*. V. 2. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. Disponível em:

http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131201175520_2338.pdf. Acesso em: 10 dez.2014.

FONTES, Breno A. Souto Maior. 2003. Sobre a sustentabilidade das associações voluntárias em uma comunidade de baixa renda. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 159-189, abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n1/v15n1a09.pdf>. Acesso em: 10 dez.2014.

FUNG, Archon & **COHEN**, Joshua. 2007. Democracia radical. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 221-237, out. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293/1210>. Acesso em: 25 set.2014.

GARAPON, Antoine. 1999. *O juiz e a democracia: o guardião de promessas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan.

GARTH, Bryant & **CAPELLETTI**, Mauro. 1988. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: S. A. Fabris.

GOHN, Maria da Glória. 2003. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 3ª ed. São Paulo: Loyola.

GOHN, Maria da Glória. 2011. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9ª ed. São Paulo: Loyola.

GRESSLER, Lori Alice. 2004. *Introdução à pesquisa: projetos e relatórios*. São Paulo: Loyola.

HABERMAS, Jurgen. 1995. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 43, p. 87-101, nov. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/77/20080626_o_estado_nacao_europeu.pdf. Acesso em: 29 set.2014.

HABERMAS, Jurgen. 1997. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HUNT, S. A.; **BENFORD**, Robert D. & **SNOW**, David A. 1994. *Identity Fields: Framing Processes and the Social Construction of*

Movement Identities. In: LARAÑA, E.; JOHNSTON, H. & GUSFIELD, J. (eds.). *New Social Movements: From Ideology to Identity*. Philadelphia: Temple University.

KLITGAARD, Robert E. 1994. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

KOERNER, Andrei & **MACIEL**, Débora A. 2002. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57>. Acesso em: 15 set.2014.

KRIESI, Hanspeter. 1995. *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota.

LANDIM, Leilah & **SCALON**, Maria Celi. 2002. *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7 Letras.

LAVALLE, Ádrian Gurza. 2003. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Adrian/2003NovosEstudosSemPenaNemGloria.pdf>. Acesso em: 13 nov.2014.

LOSEKANN, Cristiana. 2013. *Estratégias e vínculos da sociedade civil no processo de judicialização dos conflitos socioambientais*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Águas de Lindoia (SP). Digit. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8032&Itemid=217. Acesso em: 10 jul.2014.

LOURENÇO NETO, Sydenham & **LOURENÇO**, Ana Cristina de Mello Pimentel. 2009. *Judicialização da política e politização da Justiça*. O novo papel do Judiciário na democracia. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, ocorrido entre 28 a 31 de julho, no Rio de Janeiro (RJ). Digit. Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3275&Itemid=171. Acesso em: 10 jan.2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2002. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa*, Florianópolis, n. 33, nov.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>. Acesso em: 10 set.2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2012a. *Associativismo e democracia*: múltiplas práticas e configurações. Um estudo na cidade de Florianópolis. Trabalho apresentado no VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Gramado (RS), em agosto. Digit.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2012b. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>. Acesso em: 9 abr.2013.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2013. *Impactos democráticos do associativismo*: questões teóricas e metodológicas. Trabalho apresentado no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes, realizado em Araraquara (SP), em abr. Digit. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st05-trab-aceito-0439-11.pdf>. Acesso em: 10 out.2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2014. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 85, jun. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000200011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 dez.2014.

MACPHERSON, Crowford. B. 1977. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar.

MARIN, Lio Marcos. 2014. *Entrevista concedida a Zenalda Martins Vanim de Moraes, em 2.out*. Digit.

MARQUES, José Frederico. 2003. *Manual de Direito Processual Civil*. V. II. 9ª ed. Campinas: Millennium.

MARQUES, Siomara A. 1996. *Mulheres de periferia: tecendo redes na construção da cidadania*. Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina.

MARSHALL, Thomas H. 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

MCADAM, Doug; **TARROW**, Sidney & **TILLY**, Charles. 2009. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf>. Acesso em: 10 jan.2015.

MCCANN, Michael W. 2010. Poder Judiciário e mobilização do Direito: uma perspectiva dos usuários. In: DUARTE, Fernanda & KOERNER, Andrei. (orgs.). *Justiça constitucional no Brasil: política e Direito*. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região. Disponível em: <http://www.trf2.gov.br/emarf/documents/revistaemarfseminario.pdf>. Acesso em: 12 dez.2014.

MELO JÚNIOR. João A. C. C. 2007. A ação coletiva e seus intérpretes. *Pensamento Plural*, Pelotas, n. 1, p. 65-87, jul.-dez. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/04.pdf>. Acesso em: 10 dez.2014.

MELUCCI, Albert. 1978. Sociétés en changement et nouveaux mouvements sociaux. *Sociologie et Sociétés*, v. 10, n. 2, p. 37-54.

MELUCCI, Albert. 1989. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, p. 49-66. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n17/a04n17.pdf>. Acesso em: 10 jan.2015.

MELUCCI, Albert. 1996. *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge (UK): Cambridge University.

MELUCCI, Albert. 2001. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.

MENDONÇA, Patrícia & ROSA, Alexandre R. 2011. Movimentos sociais e análise organizacional: explorando possibilidades a partir da teoria de *frames* e a de oportunidade política. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 18, n. 59, p. 643-660, out.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n17/a04n17.pdf>. Acesso em: 10 jan.2015.

MERTON, Robert K. 1968. Continuities in the Theory of Social Structure and Anomie. In: _____. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free.

MEYER, David S. 2004. Protest and Political Opportunities. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 30, p. 125-145. Disponível em: https://webfiles.uci.edu/dmeyer/meyerprof_files/annrev.fin.pdf. Acesso em: 10 nov.2014.

MEYER, David S. & MINKOFF, Debra C. 2004. Conceptualizing Political Opportunity. *Social Forces*, v. 82, n. 4, p. 1457-1492, June. Disponível em: <http://www.somuchthis.com/wp-content/uploads/2011/08/politicalOpportunity.pdf>. Acesso em: 10 nov.2014.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. 2011. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2ª ed. São Paulo: J. Oliveira.

NIEDERLE, Sidnei Luiz & GUILARDI, Livia. 2013. *Aspectos gerais do desenvolvimento socioeconômico nas regiões de Santa Catarina*. Trabalho apresentado no VII Encontro de Economia Catarinense, realizado em Florianópolis (SC), entre 9 e 10 de maio. Digit. Disponível em: http://www.apec.unesc.net/VII_EEC/sessoes_tematicas/%C3%81rea%208%20Econ%20Reg%20Urbana/ASPECTOS%20GERAIS%20DO%20DESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso em: 7 dez.2014.

OLIVEIRA, Luciana M. 2007. *O princípio da participação ambiental no processo de transposição do Rio São Francisco*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_OliveiraLM_1.pdf. Acesso em: 18 fev.2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci & **SILVA**, Virgínia Ferreira da. 2005. Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 244-259, jan.-jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n13/23563.pdf>. Acesso em: 5 fev.2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias & **CARVALHO**, Ernani. 2005. A judicialização da política: um tema em aberto. *Política Hoje*, Recife, v. b1, n. 15.

ORTEGA, Eduardo Raúl. 1997. *Asociaciones civiles sin fines de lucro da la ciudad de Córdoba: identificación y dimensión del sector*. Córdoba: Fundación Juan Minetti.

PATEMAN, Carole. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PETERS, Edson Luiz. s/d. *A natureza política da ação civil pública como instrumento de afirmação democrática e redenção da cidadania no Brasil*. Disponível em: <http://ambienteduram.eng.br/system/files/publicador/PUBLICACOES/leg1.pdf>. Acesso em: 10 nov.2014.

PINSK, Jaime & **PINSKY**, Carla Bassanezi. (orgs.). 1993. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto.

POLLETTA, Francesca. 1999. Snarls, Quacks and Quarrels: Culture and Structure in Political Process Theory. *Sociological Forum*, v. 14, n 1, p. 63-70, Mar. Disponível em: http://www.socsci.uci.edu/~polletta/Articles%20and%20Book%20Chapters_files/Snarls_quacks_quarrels.pdf. Acesso em: 10 jan.2015.

PORTO AMBIENTAL. s/d. *Porto Ambiental – Associação de Preservação e Conservação do Meio Ambiente Natural, Histórico, Paisagístico e Cultural*. Disponível em: <https://www.change.org/pt-BR/organiza%C3%A7%C3%B5es/associa%C3%A7%C3%A3o-de-preserva%C3%A7%C3%A3o-e-conserva%C3%A7%C3%A3o-do-meio-ambiente-natural-hist%C3%B3rico-paisag%C3%ADstico-e-cultural>. Acesso em: 10 dez.2014.

POULANTZAS, Nicos. 1980. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.

RAO, Hayagreeva; **MORRILL**, Calvin & **ZALD**, Mayer N. 2000. Power Plays: How Social Movements and Collective Action Create New Organizational Forms. *Research in Organizational Behaviour*, v. 22, p. 239-282. Disponível em: <http://webuser.bus.umich.edu/Organizations/smo/protected/resources/raomorillzald.pdf>. Acesso em: 15 set.2014.

RENNÓ, Lucio. 2003. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a06n21.pdf>. Acesso em: 10 nov.2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; **MARQUES**, Maria Manuel Leitão & **PEDROSO**, João. 1996. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 29-62, fev. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm. Acesso em: 10 nov.2014.

SANTOS. Djalma Eudes. 2009. *O fenômeno consumerista e os movimentos sociais no Brasil*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais.

SCHERER-WARREN, Ilse. 1999. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec.

SILVA, Rodrigo B. P. 2009. *Judicialização da política: revisão judicial e controle de agendas no STF*. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado de 28 a 31 de julho, no Rio de Janeiro (RJ). Digit. Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2865&Itemid=170. Acesso em: 13 nov.2014.

SOUZA, Danielle A. R. 2010. *A judicialização da política externa brasileira: a disputa na OMC sobre os pneus reformados e a arguição de*

descumprimento do preceito fundamental no STF. Brasília. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília. Disponível em:
http://bdtd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6423. Acesso em: 10 jan.2015.

TARROW, Sidney. 1996. Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflection on Putnam's *Making Democracy Work*. *American Political Science Review*, Washington (DC), v. 90, n. 2, p. 389-397, June. Disponível em:
<http://people.duke.edu/~wz5/abc/tarrow.pdf>. Acesso em: 11 dez.2014.

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

TATE, C. Neal & **VALLINDER**, Torbjorn. (eds.). 1996. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University.

TILLY, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Chicago: McGraw Hill.

TILLY, Charles. 1995. Contencious Repertoires in Great Britain. In: **TRAUGOTT**, Mark. (ed.). *Repertoires and Cycles of Colletive Action*. Durham: Duke University.

TILLY, Charles. 2010. *Los movimientos sociales, 1768-2008*. Madrid: Crítica.

TJ-SC. s/d. *Banco de dados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina*. Florianópolis: Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em:
<http://www.tjsc.jus.br/>. Acesso em: 31 dez.2014.

TOCQUEVILLE, Alexis. 1987. *A democracia na América*. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia.

VAN DER MEER, Tom W. G.; **GROTEHUIS**, Manfred & **SCHEEPERS**, Peer L. H. 2009. Three Types of Voluntary Associations in Comparative Perspective: The Importance of Studying Associational Involvement through a Typology of Associations in 21 European Countries. *Journal of Civil Society*, v. 5, n. 3, p. 227-241, Nov.

VIANNA, Thereza C. B. Silveira. 2003. *Perfil analítico das organizações e das lideranças do associativismo civil em Florianópolis/SC*. Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/86237/195540.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 out.2014.

VIEGAS, João Emanuel Leite. 2004. Implicações democráticas das associações voluntárias: o caso português numa perspectiva comparativa europeia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 46, p. 33-50, set. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n46/n46a02>. Acesso em: 18 nov.2014.

WARREN, Mark E. 2001. *Democracy and Association*. New Jersey: Princeton University.

WERNECK VIANNA, Luiz. 2002. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: _____. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.

WERNECK VIANNA, Luiz & **BURGOS**, Marcelo Baumann. 2005. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 777-843, out.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28479.pdf>. Acesso em: 10 out.2014.

WERNECK VIANNA, Luiz; **CARVALHO**, Maria Alice Rezende; **MELO**, Manuel Palacios Cunha & **BURGOS**, Marcelo Baumann. 1999. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

WHITEHEAD, Laurence. 1999. Jogando boliche no Bronx: os interstícios incíveis entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 15-30, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1749.pdf>. Acesso em: 19 set.2014.

ZALD, Mayer N. 1992. Looking Backward to Look Forward: Reflections on the Past and the Futures of the Resource Mobilization Research Program. In: MORRIS, Aldon D. & MUELLER, C. McClurg.

(eds.). *Frontiers in Social Movements Theory*. New Haven: Yale University.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ORGANIZAÇÕES

1. IDENTIFICAÇÃO:

1.1 ENTREVISTADO

1.1.1 Nome entrevistado: _____

1.1.2 Sexo: _____

1.1.3 Idade: _____

1.1.4 Qualificação (escolaridade e profissão):

1.1.5 Ocupação (cargo): _____

1.2 ASSOCIAÇÃO

1.2.1 Nome associação:

1.2.2 Tempo constituição: _____

1.2.3 Forma de constituição (diretoria e membros):

1.2.4 Forma entrada/permanência/saída do associado (voluntária ou não/remuneração/controlado externo/determinação finalidade, objetivos):

1.2.5 Área de atuação:

1.2.6 Forma captação de recursos para manutenção (contribuição espontânea com ou sem valor estabelecido/outras formas):

1.2.7 Sede (própria, cedida, alugada): _____

1.2.8 Atuação (articulação) da associação em parcerias (com quem?) e redes:

1.2.9 Dispõe de assessorias (jurídica voluntária ou contratada):

1.2.10 Funcionamento da associação:

2. PERGUNTAS:

2.1 Qual a razão para a escolha da ACP (Ação Civil Pública) entre outras formas de ação que poderiam ser adotadas pela associação:

() Chamar a atenção para os problemas que assolam a sociedade;

() Em razão de decisões judiciais favoráveis em ações semelhantes que atenderam as expectativas dos autores;

() Acredita que a ação judicial influencia outras ações políticas, sendo portanto, uma ficha de negociação, uma forma de fiscalizar e pressionar as ações governamentais e de particulares;

() Porque houve tentativa de solução dos problemas sociais através de outras formas de ação, porém, não se obteve sucesso (A organização buscou alertar, contatar os responsáveis antes ou concomitantemente à ACP);

() Forma de atuar junto ou em complemento ao Estado;

() Outras

Observações: _____

2.2 A organização encaminhou representação ao MP antes ou concomitantemente à ACP: _____

2.3 Qual a avaliação da atuação do MP: _____

2.4 Já obteve resposta do poder Judiciário na ACP? () sim () não

2.5 A resposta do poder Judiciário atendeu à expectativa da associação?

2.6 Qual a sua avaliação acerca da atuação do judiciário na defesa dos direitos difusos através da ACP?

2.7 Qual a sua avaliação acerca da atuação do Estado (poder político) como instituição de proteção social?

2.8 A associação fez ou faz uso de outra forma de ação (mobilização pública, mídia) concomitante à mobilização do Direito?

() sim () não.

Qual?

_____, ____ de ____ de 2014.

Assinatura do Entrevistado

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MINISTÉRIO PÚBLICO

1. IDENTIFICAÇÃO:

1.1 ENTREVISTADO

1.1.1 Nome entrevistado:

1.1.2 Cargo Ministério Público: _____

1.1.3 Local de atuação: _____

2. PERGUNTAS:

2.1 Considera a Ação Civil Pública (ACP) uma forma de democracia participativa?

2.2 Na sua opinião a sociedade civil (SC) percebe a importância da ACP?

2.3 Acredita que a ACP aproxima a SC do Ministério Público (MP)/Poder Judiciário?

2.4 Qual a sua opinião acerca da SC que tendo legitimidade para propor diretamente a ACP, recorre ao MP para comunicar fatos, provocando a sua atuação no ajuizamento da ACP?

2.5 Concorda com as afirmativas: “A sociedade civil brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la” e “ A razão para baixa participação da sociedade civil no ajuizamento das ACPs é o fato de ser desorganizada e fraca”?

2.6 Concorda com a afirmação de que ao ajuizar uma ACP (cujas informações e provas foram trazidas pela sociedade civil) o MP substitui a SC, tornando-se, portanto, paternalista?

2.7 Acredita que uma ACP ajuizada pelo MP tem tratamento diferenciado de uma ACP ajuizada pela SC e que o MP tem certos privilégios em razão do peso institucional, do acesso ao juiz e aos serventuários da justiça?

2.8 Para o MP é melhor que a SC ajuíze diretamente as ACPs ou considera suficiente que recorra ao MP?

2.9 Entende que a SC deve ser chamada para participar dos acordos que porventura venham a ocorrer por consequência das informações trazidas ao MP?

2.10 Entende que é papel do MP, dentro da sua função pedagógica, conscientizar a SC de que ela tem legitimidade para propor diretamente a ACP e da importância da ACP para o alargamento e consolidação dos direitos difusos e coletivos? Vem desenvolvendo alguma ação neste sentido?

2.11 Existe alguma ação para facilitar o acesso da SC ao MP? (opinião acerca da avaliação dos representantes das organizações sobre o MP estadual)?

2.12 Existe algum tipo de tratamento especial para as informações levadas pela SC, como prazos para encaminhamentos e respostas a SC?

_____, ____ de ____ de 2014.

Assinatura do Entrevistado