

# MOVIMENTOS SOCIAIS E ANÁLISE ORGANIZACIONAL: EXPLORANDO POSSIBILIDADES A PARTIR DA TEORIA DE *FRAMES* E A DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Alexandre Reis Rosa\*  
Patrícia Mendonça\*\*

## Resumo

O objetivo deste trabalho consiste em recuperar o debate sobre movimentos sociais e explorar possibilidades de análise organizacional a partir da teoria de *frames* e a de oportunidades políticas. Para isso, discutimos como os debates sobre movimentos sociais produziram diversas possibilidades de análise, as quais tentaram dar conta de uma dicotomia fundamental no campo, qual seja, a escolha entre “estratégia” ou “identidade” como ênfase da ação coletiva. Entre as alternativas formuladas para superar a respectiva dicotomia, estão as teorias de *frames* e das oportunidades políticas que, em conjunto, buscam resgatar a dimensão cultural e política dos movimentos sociais. Para discutir a contribuição dessas teorias nas áreas de administração pública, políticas públicas e gestão social, buscou-se trazer exemplos de análises empíricas que fizeram uso de tal literatura recentemente no Brasil. Embora desenvolvida em outro contexto sociopolítico, acreditamos que esta abordagem teórica tem grande potencial analítico e pode ser testada em outras análises que busquem compreender tais dimensões da ação coletiva nos movimentos sociais em contexto brasileiro.

**Palavras-chave:** *Frames*. Oportunidades políticas. Ação coletiva. Movimentos sociais. Análise organizacional.

Social Movements and Organizational Analysis: exploring possibilities  
from the theory of frames and political opportunities

## Abstract

The aim of this work is to recover the debate on social movements and explore possibilities of organizational analysis from the theory of frames and political opportunities. For this, we discuss how the debates on social movements have produced several possibilities for analysis, which attempt to address a fundamental dichotomy in the field, the choice between “strategy” or “identity” as a focus of collective action. Among the alternatives formulated to overcome the dichotomy, there are theories and frames of political opportunities that together seek to rescue the cultural and political dimensions of social movements. To discuss the contribution of these theories in the fields of public administration, public policy and social management, we examine examples of empirical analysis that made use of this literature recently in Brazil. Although developed in other socio-political context, we believe that this approach has great theoretical and analytical potential can be tested in other reviews that seek to understand these dimensions of collective action in social movements in the Brazilian context.

**Keywords:** Frames. Political opportunities. Collective action. Social movements. Organizational analysis.

\* Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - FGV/EAESP. Professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing - ESPM-SP, São Paulo/SP/Brasil. Endereço: Rua Urano, 46/102, Aclimação. São Paulo/SP. CEP: 01529-010. E-mail: areis@espm.br

\*\* Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - FGV/EAESP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial - FEI, São Paulo/SP/Brasil. Email: pmendonca@fei.edu.br

As últimas décadas foram marcadas pela mobilização política em diversas localidades do mundo. Movimentos feministas, ambientalistas, antiglobalização, antirracistas e de trabalhadores rurais são exemplos contemporâneos de ações organizadas por *minorias*. Este termo, por sua vez, desconsidera o número de membros do grupo, mas contempla sua disposição de poder na sociedade. Assim, as minorias seriam grupos que dispõem de pouco poder e, por isso, ficam na dependência de grupos com mais poder na sociedade, a maioria (ALVES; GALEÃO-SILVA, 2004). Na prática, as minorias são compostas por aqueles que tiveram ou têm sido oprimidos e privados de uma participação efetiva na esfera pública e que, por isso, defendem seus direitos. Seriam, então, trabalhadores, imigrantes, mulheres, negros, homossexuais, portadores de necessidades especiais, pobres etc., os quais, historicamente e por motivos diversos, estiveram à mercê de estereótipos e de múltiplas formas de violência.

Para Sodré (2005), as minorias, além de assumirem esse caráter qualitativo que define seu *déficit* de poder, se caracterizam, também: pela vulnerabilidade jurídico-social, tendo em vista a escassez de legisla o específica que assegure seus direitos; pela identidade *in statu nascenti*, ou seja, uma auto-imagem pouco consolidada, levando-as a assumirem sistemas culturais dominantes; pela luta contra-hegem nica, como forma de resistência ao discurso dominante, que visa estabelecer uma ortodoxia em torno de questões heterodoxas por via de mecanismos de domina o e controle; e pelas estratégias discursivas, como forma de afirmar sua singularidade étnico-social e de desconstruir posi es naturalizadas na sociedade. Tais peculiaridades são interdependentes de uma série de lutas materiais e simbólicas capazes de fortalecer sua posi o jurídico-social e consolidar suas identidades. Todavia, o sucesso dessas lutas depende, também, da mobiliza o política através de a es coletivas que, no caso das minorias, consiste na organiza o de *movimentos sociais*.

Embora tenhamos hoje uma no o muito clara da pluralidade dessas lutas, com diversas frentes de mobiliza o, até os anos 1960 essa mobiliza o era simplificada a partir de abordagens tradicionais que colocam a classe social como principal ponto de articula o contra-hegem nica. Os chamados novos movimentos sociais se caracterizam, principalmente, pela ruptura dessa dinâmica inerente aos velhos movimentos sociais. O descentramento do sujeito em múltiplas identidades, constituídas no desenrolar das lutas políticas, explodiram a unidade de classe e fizeram emergir novas frentes de luta que não dependiam mais de um estágio evolutivo ou de transi o histórica. Por conseguinte, o político deixa de ser um espaço fechado e homog neo e assume uma forma possível de existência, permeando as rela es sociais em sentido mais amplo do que apenas uma esfera de representa o de interesses. Assim, outras demandas além do econ mico se tornaram o ponto de articula o das lutas sociais, fragmentando-se em diversos tipos de movimentos (LACLAU, 1986).

Na América Latina, segundo Sader (2005), o ano de 1989 pode ser considerado um momento de inflexão das lutas sociais na região, que foi marcado pela (a) passagem da revolu o cubana para uma fase defensiva; pela (b) crise dos partidos comunistas; pela (c) derrota do regime sandinista; e pela (d) transi o dos reformismos clássicos (populistas, nacionalistas, social-democratas) para políticas neoliberais. Neste novo contexto, a resistência ao modelo hegem nico neoliberal se deu de forma muito mais pela a o dos novos movimentos sociais (Zapatismo, MST, movimentos andinos, rebeliões locais etc.) do que pelas lutas políticas no âmbito dos partidos políticos ou das organiza es do Estado. Outro ponto a ser considerado, também com rela o às lutas sociais em contexto latino-americano,   o crescimento de movimentos identitários (mulheres, negros, gays etc.) que, pautados pela diversidade de políticas públicas, reivindicam direitos específicos para sua categoria ou grupo social (GOHN, 2008).

No intuito de compreender esses "novos" movimentos, várias teorias foram desenvolvidas em diferentes regiões acad micas no mundo ocidental. Tem destaque os EUA e a Europa, os quais acabaram formando diferentes tradi es teóricas que influenciaram pesquisas sobre movimentos sociais em outros lugares, inclusive na América Latina que teve seus trabalhos influenciados, majoritariamente, pela tradi o

européia. Nos estudos europeus, a ênfase se dirigiu ao ator e à formação da identidade coletiva, ao passo que nos estudos norte-americanos, fortemente influenciados pela teoria do ator racional, buscou-se privilegiar os aspectos relacionados à estratégia e à estrutura dos movimentos sociais (COHEN, 1985). Contudo, o debate entre essas duas tradições, iniciado nos anos 1980, acarretou em novas abordagens que buscaram superar as limitações de ambas as tradições, tratando os movimentos como imersos num contexto político e cultural capaz de influenciar tanto na formação de sujeitos como na formulação das estratégias (MUELLER, 1992).

Considerando esse contexto, nosso objetivo neste trabalho consiste em recuperar o debate sobre movimentos sociais e explorar possibilidades de análise organizacional a partir da teoria de *frames* e de oportunidades políticas. Para tanto, na primeira parte, discutimos como os debates sobre movimentos sociais produziram diversas possibilidades de análise, as quais tentaram dar conta de uma dicotomia fundamental no campo, qual seja, a escolha entre "estratégia" ou "identidade" como ênfase da ação coletiva. Na segunda parte, apresentamos a teoria de *frames* e das oportunidades políticas como alternativas formuladas para superar a respectiva dicotomia. Em seguida, ilustramos tais teorias a partir de pesquisas realizadas recentemente no Brasil que utilizam este referencial, analisando seus limites e possibilidades para serem empregados em pesquisas sobre políticas públicas e gestão social no Brasil.

## O Movimento das Teorias sobre Movimentos Sociais

A produção teórica sobre movimentos sociais enfrenta algumas dificuldades que a diferencia de outras áreas de estudo. A própria mobilidade do fenômeno e a sua pluralidade de formas impossibilitam a fixação de um único conceito e de uma única maneira de se estudar a ação coletiva. Com efeito, a teoria tende a acompanhar esse movimento tornando-se igualmente dinâmica, indeterminada e plural. Muitas tentativas de compreender tais movimentos vêm sendo desenvolvidas desde o surgimento do termo "movimento social" com a pioneira intervenção feita em 1842 por Lorenz Von Stein (GOHN, 2008). Desde então, diversas tradições de estudo se formaram no mundo ocidental, com destaque para a Europa e os EUA. Historicamente, as duas regiões tiveram projetos paralelos e desenvolveram suas primeiras abordagens a partir do marxismo clássico, no caso europeu, e do interacionismo e comportamentalismo, no caso norte-americano (GOHN, 1997).

A agitação política e social dos anos 1960 gerou deslocamentos significativos nos movimentos sociais, ampliando suas frentes de lutas com demandas que antes não eram contempladas pelas abordagens clássicas. Por conseguinte, tanto a tradição européia quanto a tradição norte-americana se viram diante do desafio de compreender esses novos movimentos, o que gerou um deslocamento também na teorização sobre movimentos sociais. Na Europa, os analistas se afastaram do marxismo clássico e formularam a chamada teoria dos novos movimentos sociais, ao passo que os analistas norte-americanos se aproximaram da abordagem do ator racional e formularam a teoria da mobilização de recursos. Na interpretação de Cohen (1985), esses deslocamentos traduziram-se em perspectivas diferenciadas sobre um mesmo fenômeno; tendo os analistas europeus acentuado a noção de "identidade", e os norte-americanos, a noção de "estratégia". As duas ênfases acabaram formando um tipo de dicotomia que influenciou agendas de pesquisas que andaram paralelas durante os anos seguintes (ELDEMAN, 2001).

Os estudos europeus, ao se depararem com conflitos distintos da linha tradicional, que enfocava o elemento classe como central no processo de mobilização, e em contexto de sociedades pós-industriais, se colocaram a tarefa de rever as categorias fornecidas pela teorização marxista, na medida em que novos atores se expressavam em uma estrutura de conflitos diferenciada. Conforme as observações apresentadas por Laclau (1986), o eixo de explicação fundamentado em uma única identidade – a classe social, atribuída *a priori*, e em espaços unificados de luta – foi revisto pela nova teorização. Neste sentido, a identidade não pode ser determinada *a priori* fora dos

conflitos e dos contextos de luta, notadamente os conflitos trabalhistas enfatizados até então; a identidade de um movimento social se forma no interior da estrutura de conflitos de cada sociedade (TOURAINÉ, 1977).

Embora a nova ênfase colocada sobre a figura do ator social e das relações sociais por ele estabelecidas, no âmbito das lutas, seja um ponto característico da corrente européia dos novos movimentos sociais, não é possível pensá-la de forma homogênea. Segundo Buechler (1995), a heterogeneidade dessa corrente sugere que ela seja denominada no plural como "teorias" dos novos movimentos sociais, dado que algumas delas não rompem totalmente com o marxismo clássico. Como é o caso de Castells (1983), que desenvolve uma teorização pró-marxista, cuja ênfase recai sobre aspectos estruturais da experiência coletiva, dos movimentos sociais urbanos, orientada ainda para as lutas entre classes sociais.

Sob esta mesma legenda de "teorias" de novos movimentos sociais, porém em outra direção, Melucci (1980) se afasta das abordagens tradicionais e desenvolve uma perspectiva pós-marxista, cuja ênfase está no caráter conjuntural da experiência coletiva, localizada numa esfera microssocial da vida cotidiana, com recortes voltados para os novos atores sociais. Ao se afastar do marxismo clássico, Melucci (2001, p.23) se aproxima de Laclau (1986) e esclarece que a identidade coletiva não é um dado apriorístico ou uma estrutura, mas sim resultante de trocas, negociações, decisões, conflitos entre os atores que ocorrem em uma nova esfera de conflitos, típica de sociedades pós-industriais, complexas ou avançadas, cuja base não é meramente "econômica", mas uma integração crescente das estruturas econômicas, políticas e culturais. Assim, os atores coletivos não são determinados mais pela identidade de classe, como grupos estáveis definidos por uma condição social, pois "[...] eles [também] lutam por projetos simbólicos e culturais, por um significado e uma orientação diferentes da ação social" (MELUCCI, 1989, p.59).

Para compreender a ação coletiva nesses termos, Melucci (1989) argumenta que não é possível tratá-la como "coisa", tampouco valorizar inteiramente o que o movimento diz sobre si mesmo, e sim tentar descobrir o sistema de relações internas e externas que constitui a ação. Sendo assim, a ação coletiva abrange 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 possibilidades e limites. É por isso que a *organização* se torna o ponto crítico de observação, um nível analítico que não pode ser ignorado (MELUCCI, 1989, p.52, grifos no original).

Para Melucci (1989, p.60), considerar o movimento social nestes termos, permite responder a dois conjuntos de questões relevantes: "(a) Como os atores coletivos administram seus recursos a fim de manter e desenvolver sua ação? Como eles interagem com seu ambiente, particularmente com os sistemas políticos? (b) Qual é a situação sistêmica e a orientação de um movimento?".

A dimensão organizacional foi (e tem sido até hoje) o eixo principal de articulação das teorias desenvolvidas depois dos 1960 nos EUA. O termo "*Organizações de Movimento Social*" (OMS), introduzido por Zald e Ash (1966), serviu de ponto de partida para a corrente da mobilização de recursos (MR), que se desenvolveu entre o final da década de 60 e 70, tendo como pressupostos a relação entre a burocracia e a institucionalização de formas organizacionais, especialmente as organizações dos movimentos sociais e suas estratégias de acesso aos recursos. De acordo com Buechler (1995), o foco estratégico inerente à MR foi influenciado pelo cálculo estratégico de Olson (1996), entendido como o cálculo de atores racionais movidos pelo interesse próprio. Ou seja, uma ação coletiva só poderia ser considerada viável se fossem oferecidos os incentivos adequados e se fossem tomadas medidas para evitar o fenômeno do *free riding* (carona). A partir desta perspectiva, portanto, a MR analisava os movimentos sociais sob o ângulo da avaliação estratégica dos custos e benefícios envolvidos na mobilização dos recursos. Era necessário explicar as condições que afetavam o sucesso ou falha de um movimento, com particular atenção às formas adquiridas para acessar tais recursos (McCARTHY; ZALD, 1977).

A ênfase na mobilização de recursos materiais foi o eixo articulador dessa teoria, que recebeu muitas críticas, primeiramente apontadas por Cohen (1985) a respeito da visão excessivamente instrumental, excluindo valores, normas, ideologias, projetos, cultura e identidade dos grupos sociais estudados. Outras críticas apontadas por Tarrow (1998) referem-se à linguagem econômica utilizada para designar, por exemplo, "empresários" do movimento, "indústria" de movimentos e "setores" dos movimentos, o que tinha pouca aderência com os protestos dos anos 1960, pois excluía os movimentos radicais que também lutavam contra as injustiças do período. Além disso, as OMS descritas por McCarthy e Zald (1977) eram difíceis de serem distinguidas de outros grupos de interesse e, finalmente, a ênfase colocada na profissionalização do movimento parecia ignorar os movimentos de base (*grassroots*) que proliferavam nas décadas de 60 e 70 na Europa e nos EUA; o que é mais problemático quando examinados os movimentos de base na América Latina, os quais colocam desafios ainda mais complexos para a criação e aquisição de recursos organizacionais para dar suporte às suas lutas, tendo em vista as aprofundadas condições de desigualdade do continente.

A partir da década de 80, a MR absorve muitas das suas críticas e evolui para teorias que passam a considerar as limitações e oportunidades do contexto, em especial nas relações dos movimentos sociais com o Estado, na elaboração das estratégias dos movimentos (McADAM, 1982; TARROW, 1998; MORRIS; MUELLER, 1992). Tal perspectiva, denominada por muitos autores de Processo Político (PP), continuou a receber críticas pela sua negligência com relação às variáveis culturais e passou a incorporar esses elementos a partir da aproximação com os trabalhos de Melucci (1995) e sua noção de identidades coletivas. Estas são entendidas como mecanismos de reflexão utilizada pelos atores dos movimentos sociais para criar um senso de unidade, ou solidariedade, interna, bem como para estabelecer fronteiras externas do movimento com o contexto social que irão influenciar no desenrolar de suas estratégias. Desde então, um crescente número de estudos comparativos entre acadêmicos europeus e norte-americanos se desenrola. Em 1995, McAdam, McCarthy e Zald publicam um livro denominado *Comparative perspectives on Social Movements*, buscando integrar análises de processos políticos, com a noção de *frames* e as estruturas de mobilização internas.

Em meio a estes debates que aproximaram as diferentes matrizes de estudos sobre movimentos sociais, os acontecimentos da década de 1990 contribuíram para tal deslocamento nas teorias de movimentos sociais. Os novos contornos do processo de globalização aproximaram muitos analistas das teorias norte-americanas e sua ênfase na institucionalização das lutas sociais por meio de OMS com estruturas organizacionais formais e capacidade articulatória maior junto ao Estado e às empresas privadas, particularmente no que tange à captação de recursos e implementação de projetos. Nesse sentido, nota-se, também, uma simbiose entre ONGs e movimentos sociais como forma de fortalecimento mútuo, delineando um novo campo de pesquisas, qual seja, o da rede de movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 2005). Além disso, nos anos 90 emergem, ainda, movimentos sociais de caráter transnacional como, por exemplo, os movimentos ambientalista, antiglobalização e antirracista, os quais possuem forte articulação internacional com amplas redes de atores formadas por ONGs, associações e organismos internacionais (SMITH, 2004). Essas transformações fizeram com que as teorias de movimentos sociais se movimentassem no sentido de aproximar a análise de dimensões estratégicas e culturais acerca da sua organização

### Equilibrando as Dimensões Estratégicas, Culturais e Institucionais na Análise da Organização de Ações Coletivas

A tentativa de superar as limitações e separações entre as abordagens que enfatizam os aspectos subjetivos dos movimentos sociais, notadamente os estudos dos NMS, e as abordagens mais estratégicas, o PP, tem intensificado o debate. Além da publicação de McAdam, McCarthy e Zald (1996), Laraña, Johnston e Gusfield (1994) também organizam uma coletânea com o objetivo similar, buscando expandir

a utilização do conceito de identidade coletiva. Mais tarde, McAdam, Tarrow e Tilly (2001), também, buscam atualizar os modelos de explicação, na direção de integrar perspectivas culturais, institucionais e estratégicas de forma mais dinâmica, passando a utilizar a noção de *dinâmicas* de contenção no lugar de *políticas* de contenção. Nesta seção, vamos explorar uma articulação entre o conceito de *frames* e a dinâmica do PP.

### Conceituando *frames*

A noção de *frames* é inspirada no trabalho do sociólogo canadense Erving Goffman (2006 [1974], p.23), que no livro *Frame Analysis* utilizou este termo para definir os “esquemas de interpretação”, que “[...] permitem ao usuário localizar, perceber, identificar e rotular aparentemente um número infinito de ocorrências concretas definidas em seus termos”. Ou seja, nos ajudam a compreender o significado dos eventos, a organizar experiência e serve como guia para a ação. Além disso, os *frames* de um determinado grupo social

[...] constituem um elemento central da sua cultura, especialmente na medida em que emerge uma compreensão relativa aos principais tipos de esquemas, as relações destes tipos entre si e a soma total dessas forças e agentes que estes desenhos interpretativos reconhecem que estão soltos no mundo (GOFFMAN, 2006, p.29).

Deste modo, a noção de *frames* estabelece um ponto de partida para compreensão dos aspectos culturais da ação coletiva.

Gamson (1975) e Snow e outros (1986) foram os primeiros a introduzirem o termo “*frame*” nos estudos sobre movimentos sociais; diversas pesquisas subseqüentes se apropriaram desse conceito em suas análises. No entanto, Benford (1997) observa que, em alguns casos, o conceito é aplicado de forma generalizada e imprecisa, chegando por vezes a se aproximar da perigosa idéia de que tudo de subjetivo que ocorre numa OMS é resultado de um *frame*. Os *frames*, sem dúvida, constituem-se no elemento chave para entender esta dimensão da ação coletiva, mas não equivale dizer que sejam sinônimos de cultura, ideologia ou discurso. Discursos e *frames* estão relacionados e, por vezes, se sobrepõem. Os discursos podem incluir *frames* e alguns *frames* podem se caracterizar como discursos ou ideologia, desde que cumpram o papel dessas categorias no caso analisado, tais como “*frame* feminista” ou “*frame* marxista” (OLIVER e JOHNSTON, 2000). Assim, diante de tais possibilidades de intercâmbio e sobreposição, um *frame* direciona nossa atenção para o que é importante numa OMS, para o que realmente influencia na sua dinâmica, seja como discurso, seja como ideologia. Contudo, segundo Johnston (2002), alguns elementos fundamentais devem ser considerados para que um *frame* seja caracterizado.

Zald (1996) distingue cultura, ideologia e *frames*. Cultura é um conjunto compartilhado de crenças e significados, mediados por e constituídos por símbolos e linguagem de um grupo ou sociedade; ideologia é o conjunto de crenças utilizadas para justificar ou desafiar dada ordem política e social; e *frames* são metáforas específicas, representações simbólicas e cognitivas para arregimentar comportamento e eventos em um modo de avaliação e para sugerir modos alternativos de ação.

Sendo assim, em primeiro lugar, um *frame* tem conteúdo. Ele orienta nossa prática baseado nas experiências passadas, nos eventos que participamos cuja *ordem* das palavras e das coisas estabelece alguns parâmetros de ação. Os conteúdos são formados a partir de outros *frames* já existentes na sociedade, outros sistemas de referência que durante o processo de articulação do movimento são canalizados, tornando-se um esquema de interpretação. Ao canalizar esses conteúdos, os *frames* de ação coletiva estabelecem uma ordem prática, tais como o “coro da massa”, a “polícia”, o “gás lacrimogêneo”, a “negociação”, os quais constituem um “*frame* de protesto” com todas as palavras e coisas inerentes a este evento, que são organizados em memória e acessados como experiência emergente.

Um *frame* é, também, uma estrutura cognitiva; um esquema cujo conteúdo pode ser pensado como hierarquicamente organizado. Ao acessarmos este conteúdo, transformando-o em experiência emergente, o fazemos a partir de pontos nodais,

núcleos de memória que organizam, por exemplo, o coro da massa como um conteúdo mais espontâneo e acessível do que a negociação, que demanda maior elaboração e ativação de diversos outros pontos nodais para sua emergência. Contudo, ambas as estruturas podem ser rapidamente substituídas diante da ação da polícia ao lançar gás lacrimogêneo sobre os ativistas.

Como um fator que influencia o comportamento humano, os *frames* são, ao mesmo tempo, uma estrutura individual e social. Um *frame* é um esquema cognitivo sustentado individualmente, mas que se torna importante na ação coletiva quando compartilhado por indivíduos suficientes para canalizar os seus comportamentos em comum e de forma padronizada. O coro da massa, bem como o próprio protesto em si, depende deste alinhamento para que o evento seja um esquema socialmente construído e sustentado por uma estrutura cognitiva coletiva. Assim, mesmo um indivíduo que inicialmente não compartilhe do esquema coletivo, poderá se alinhar uma vez que ele já esteja em pleno funcionamento.

Os *frames* enfatizam as práticas interpretativas, a contingência da construção social dos sentidos que definem as mobilizações sociais. Os movimentos sociais são agentes ativamente engajados na produção e manutenção de sentidos, tanto para membros do movimento, quanto para antagonistas e espectadores (SNOW, 2004). Neste sentido, concorda-se com Touraine (1977) quando este afirma que a identidade não pode ser determinada *a priori* fora dos conflitos e dos contextos de luta; a identidade de um movimento social se forma no interior da estrutura de conflitos de cada sociedade.

Considerando estes elementos básicos que caracterizam a noção de *frame*, Snow e Benford (1992) definem *frames* de ação coletiva como uma ação orientada para conjuntos de significados e crenças que inspiram e legitimam as campanhas e atividades de uma OMS. Tais *frames* são esquemas interpretativos através dos quais as OMS definem certas condições como injusta, atribui a responsabilidade pela injustiça e aponta as alternativas que poderiam ser alcançadas através da ação coletiva. Nesta direção, Gamson (1992) complementa que os *frames* de ação coletiva são *frames* de injustiça os quais formam parte da política discursiva que luta contra alguma hegemonia estabelecida; uma importante diferenciação que coloca em questão o componente de injustiça dos *frames*, chamando atenção para os antagonismos em torno dos movimentos sociais.

A visão de que os atores dos movimentos sociais são agentes ativamente engajados na produção e manutenção de significados passa, então, a se ampliar, e a construção de significados ocorre para membros do próprio movimento, antagonistas, ou espectadores, em uma relação de recursividade (SNOW, 2004). A característica dual do *frame* de produzir significados aos indivíduos dos grupos orientados por eles e de fornecer, também, instrumentais para a mobilização de outros indivíduos faz parte da sua característica de contenção (disputa) e agência. Há momentos e situações em que os *frames* se demonstrarão ambíguos ou abertos a questionamentos, situações em que, freqüentemente, os movimentos sociais irão emergir (SNOW, 2004).

### Funções dos *frames*

Um dos problemas iniciais na utilização da teoria de *frames* se referia, muitas vezes, ao fato de a análise se restringir à construção de identidades coletivas vistas somente a partir do ponto de vista do movimento. Hunt, Bendford e Snow (1994) propuseram a adição de novas categorias sujeitas ao processo de *framing* e que deveriam ser objeto de análise dos investigadores: os protagonistas, os antagonistas e a audiência. A esta conceituação os autores denominam campos identitários (*identity fields*).

Nos campos identitários, protagonistas são constelações de atribuições identitárias individuais ou coletivas, consideradas como suporte das causas do movimento (HUNT, BENDFORD, SNOW, 1994, p.193). Indivíduos e coletividades são definidos como protagonistas na medida em que compartilham dos mesmos valores, crenças, objetivos e práticas, ou por que obtêm algum benefício a partir delas. Por outro lado, as pessoas ou coletividades que se opõem aos valores, crenças, objetivos e práticas do movimento,

ou que são afetados pelas suas ações de forma que os interpretam como negativas, são denominadas antagonistas. Os ativistas dos movimentos produzem identidades antagônicas a partir da identificação de práticas que se opõem às causas e identidades protagonistas. Finalmente, há, nos campos identitários, as pessoas que se percebem como neutras ou observadoras, não intervenientes, denominando-se audiência.

No âmbito das organizações localizadas nos campos identitários, ocorre um processo denominado alinhamento de *frames* (SNOW *et al.*, 1986), que seriam micro-mobilizações pelas quais os atores dos campos identitários buscam influenciar outros atores, orbitando em torno do movimento a respeito de sua ideologia e objetivos. Neste processo, ocorrem a atribuição e articulação. A atribuição chama a atenção para a explicação das causas e dos problemas dos protagonistas. A partir daí, se articulam alternativas que conectam as diversas experiências para promover a mudança desejada (BENFORD; SNOW, 2000). Ou seja, os processos de atribuição envolveriam a função de diagnóstico dos *frames*.

Já a articulação envolve a função de prognóstico e motivação. Os *frames* de prognóstico são destinados a propor soluções para os problemas, ou pelo menos planos para elaborar estratégia para atacá-los. Uma questão importante a ser colocada com relação aos *frames* prognósticos é que eles devem se articular em campos multi-organizacionais, ocorrendo constantemente contestações das lógicas oponentes; são denominados, também, de *counter-frames* ou, simplesmente, disputa de *frames* (BENFORD, 1993).

Os *frames* de prognósticos revelam as diferenças básicas entre as organizações no interior de um movimento. Existe, ainda, uma função motivacional dos *frames*, a qual produz certas racionalidades para o engajamento da ação, incluindo a construção de vocabulários específicos, como bandeira, músicas e artefatos do movimento; etapa intrinsecamente ligada à dimensão da agência do *frame*.

### Disseminando os *frames* de ação coletiva

Em geral, o escopo de um *frame* de ação coletiva não é restrito aos interesses de seu grupo particular ou ao conjunto de problemas relatados; alguns *frames* possuem escopos amplos, influenciando e constringendo orientações e ativistas de outros movimentos. Uma estratégia para ampliar os esforços de uma ação coletiva reside no que Snow e outros (1986) denominam de “processo de alinhamento de *frames*”, em que estes são desenvolvidos para alcançar um fim específico, para mobilizar adeptos, para adquirir recursos e assim por diante. Esse processo, que visa conectar interesses e esquemas interpretativos das OMS com os potenciais novos membros ou a audiência externa, pode ocorrer a partir de quatro ações: a amplificação de *frames*, a extensão de *frames*, a ponte de *frames* e a transformação de *frames*.

Na *amplificação de frames*, buscam-se construir, sobre conteúdos já existentes, argumentos para persuadir as pessoas. Essa ação denota, simplesmente, o esclarecimento e fortalecimento de um *frame* que incidir sobre um determinado assunto, problema ou um conjunto de acontecimentos. Uma vez que se aplica a conteúdos já existentes, só pode ser utilizada para manutenção do próprio *frame*, pois não cria novos quadros. A amplificação de *frames* pode, também, ser revertida, o que significa uma indefinição de *frame* ou a exibição de seu afastamento, em especial, das questões, problemas ou eventos.

Na *extensão dos frames*, busca-se expandir o seu próprio *frame* para desenhá-los em outros, cujo *frame* adiciona certas questões ou dimensões que até então eram de nenhuma relevância para ele. O principal objetivo da extensão é tornar o *frame* mais atraente para os potenciais adeptos, com diferentes prioridades.

Na *ponte de frames*, busca-se conectar os atores que concordam com seu *frame*. A ponte pode ocorrer entre indivíduos, grupos e OMS que sejam ideologicamente congruentes, mas estruturalmente alheios ao esquema interpretativo em questão. Trata-se de aproveitar as afinidades existentes e juntá-las num esforço comum.

Por último, a transformação de *frames* busca promover um tipo de conversão ideológica. Ou seja, as convenções já significativas em algum *frame* primário são trans-

formadas no momento em que são plantados novos valores em cima de velhos significados ou entendimentos. Em suma, trata-se de mudar antigos significados por novos.

As ações de alinhamento de *frames* discutidas anteriormente contribuem para uma ampliação da base do movimento com a aderência de novos atores e o fortalecimento dos laços com os que já existem. Contudo, para que os *frames* de ação coletiva se disseminem de um movimento para o outro, torna-se necessário que haja uma difusão deste *frame*. Ou seja, deve haver uma extrapolação do seu contexto original para outros contextos, influenciando outras OMS e movimentos. Tal processo é mais fácil quando a difusão é feita entre atores com certas afinidades ideológicas ou objetivos comuns. Se as afinidades não são percebidas ou não são dadas, então a difusão necessita ser construída sobre uma base ideológica distinta. Quando esse processo se completa e um *frame* de ação coletiva passa a influenciar mais de uma OMS, esta deixa de ser um *frame* e passa a ser denominado de *master frame*. Este possui as mesmas características dos *frames*, porém, abrange um contexto mais amplo, influenciando diversas outras OMS e alinhando-as às oportunidades políticas surgidas da conjuntura social em dado momento histórico (SNOW; BENFORD, 1992).

Na prática de muitos movimentos sociais, é possível captar certas transversalidades na demanda por direitos, que implicam no alargamento da concepção de direitos humanos e a ampliação da base de mobilizações. Schreren-Warren (2005) cita o exemplo do Fórum Social Mundial como um espaço privilegiado para articulação de lutas por direitos humanos em suas várias dimensões sociais.

### Estrutura de oportunidades, constrangimentos e facilidades contextuais

Até aqui vimos que a construção e utilização dos *frames* se caracterizam como um processo dinâmico, denominado de *framing*, cuja continuidade depende das funções que exerce e do seu desenvolvimento, elaboração e difusão, que sempre ocorrem de forma negociada e são influenciados por *master frames* produzidos em contexto mais amplo, fora do movimento. Além disso, o processo de *framing* é, também, afetado pelos elementos do contexto político e cultural em que eles estão inseridos, confirmando a premissa formulada por Zald e Ash (1966) de que as OMS não operam em um tipo de vácuo social, pois estão imbricadas (*embedded*) com o ambiente. Todavia, diferente desses autores que analisam este ambiente do ponto de vista econômico, a literatura recente nos informa que outros dois elementos são particularmente importantes para a ação coletiva neste contexto: a *estrutura de oportunidades políticas* e as *oportunidades e constrangimentos culturais*.

Segundo Meyer e Minkoff (2004), o ponto de partida dos analistas preocupados com o contexto da ação coletiva é a idéia do mundo externo aos movimentos sociais como uma grande estrutura de oportunidades políticas (OP) que poderão constrangê-los ou incentivá-los a elaborar suas táticas e estratégias de protesto. Pois é nesse mundo fora do movimento que

os descontentes encontram oportunidades favoráveis para reclamar suas demandas quando se abre o acesso institucional, quando emergem conflitos entre as elites, quando podem conseguir alianças e quando podem diminuir a capacidade repressora do Estado. Quando tudo isso se combina com uma percepção elevada dos custos da inanição, as oportunidades dão lugar a episódios de ação política coletiva (TARROW, 1998, p.110).

A reflexão sobre a influência das OP na ação coletiva surge a partir dos trabalhos sobre PP, que buscaram compreender como as instituições políticas estruturam a formação dos movimentos sociais. Esta reflexão busca verificar as diferenças entre a estrutura, extensão e sucesso nas ações dos movimentos causadas pelas diferenças entre as características dos contextos políticos estudados. As OP podem representar dimensões formais ou informais do ambiente, as quais aumentam as possibilidades de mobilização, abrindo novos canais de reivindicação. Tarrow (1994) identifica quatro dimensões específicas a serem consideradas: (a) Relativa abertura ou fechamento do

sistema político institucionalizado; (b) Estabilidade e alinhamento das elites políticas; (c) Presença de aliados políticos entre as elites; e (d) Capacidade e propensão do Estado para repressão.

A primeira dimensão enfatiza as estruturas legais e institucionais, enquanto a segunda e a terceira, os aspectos informais das relações de poder de determinado sistema político. A última dimensão é a menos aprofundada entre os autores, embora já tenha sido identificada como igualmente importante, de acordo com os levantamentos de McAdam (1996) que destaca elementos limitadores mais estáveis de ação dos movimentos.

Quando estas dimensões se combinam com uma percepção elevada dos custos da inanição, as oportunidades dão lugar a episódios de ação política coletiva (TARROW, 1998). Ou seja, o desenvolvimento dos movimentos sociais pode depender das condições que o ambiente político apresenta, sendo mais ou menos favoráveis a emergência deles. Entretanto, nem sempre essas oportunidades são percebidas pelos ativistas, que agem, muitas vezes, mais pela intuição do que pelo cálculo racional (MEYER, 2004), o que levou os estudos sobre ação coletiva a considerarem a introdução de variáveis culturais em tais modelos explicativos.

Alguns problemas nos estudos que se concentram no entendimento das estruturas de oportunidades políticas vêm de seus diferentes usos. Alguns autores buscam explicar a emergência dos movimentos utilizando uma série de variáveis independentes, que buscam captar os aspectos dinâmicos do ambiente político e seu impacto na emergência de desafiantes (McADAM, 1982). Outros comparam distintos contextos de emergência de movimentos sociais olhando as variáveis intervenientes, como instituições políticas e regras de representação, para explicar as diferentes táticas dos movimentos (TILLY, 1978).

Há, portanto, uma necessidade de se especificar melhor os propósitos e o que se entende por OP. A combinação da perspectiva de *frames* com o estudo das OPs pode ajudar neste sentido, pois permite olhar as relações entre elas e os elementos culturais. Isto significa dizer que as estruturas de oportunidades políticas abrem espaço para a ação coletiva, mas que os movimentos sociais também podem produzir oportunidades. Por outro lado, os *frames*, ao mesmo tempo em que são estruturas mentais que orientam a ação, também possuem sua dualidade, permitindo que as pessoas se engajem ativamente na sua construção.

A rigor, como destaca Diani (1996), o sucesso das mobilizações políticas está muito mais associado à capacidade que os organizadores do movimento têm de convencer potenciais ativistas a respeito da necessidade e eficácia do protesto, do que o cálculo preciso sobre quais oportunidades são válidas ou não. Isso porque o alinhamento dos ativistas e das OMS de um determinado movimento social a um determinado tema, apropriando-se das oportunidades políticas que se colocam, dependerá da prospeção de temas que representem os *frames* de ação coletiva daqueles atores, ou seja, oportunidades que caibam na agenda ideológica e que pareçam urgentes e propícias para a ação (DIANI, 1996). A dificuldade maior em se mobilizar os atores para uma oportunidade política é que, em determinado momento, pode haver amplo leque de opiniões sobre quais são as oportunidades políticas mais importantes para a ação coletiva, gerando divergências entre ativistas e OMS que podem disputar a atenção dos atores mobilizáveis por meio de contra movimentos no âmbito do próprio movimento social (MEYER; STAGGENBORG, 1996).

Em alguns casos, como observa Meyer (2004), o argumento dos movimentos para formar coalizões em torno de determinadas oportunidades se baseia no sucesso de outros movimentos que aproveitaram oportunidades similares. Ou seja, uma resposta do governo favorável a determinado estilo de reivindicação e de táticas de representação pode encorajar os outros movimentos a adotarem o mesmo estilo, aproveitando melhor aquela oportunidade. Tais oportunidades são objetos de *framing* e são, freqüentemente, fontes de conflitos internos dos movimentos com relação às estratégias apropriadas a serem seguidas.

Para entender melhor esta questão e integrar a perspectiva de OP e *frames*, Gamson e Meyer (1996) propõem sistematizar melhor as variáveis ambientais das

quais estão tratando para compreender os resultados da ação coletiva. Para tanto, desenvolvem um modelo que busca analisar aspectos das oportunidades políticas, especificando variáveis institucionais e culturais, e seu nível de estabilidade. Alguns aspectos das OP são profundamente imbricados nas instituições políticas e na cultura, os quais Gamson e Meyer (1996) denominam de estáveis.

Em geral, essas variáveis acabam sendo fatores limitantes da ação dos movimentos, mas, paradoxalmente, em muitos casos, acabam não tendo relação com as mudanças por eles engendradas. Tais fatores são especialmente relevantes nas comparações em diferentes contextos, o que explica o relativo sucesso ou fracasso de MS em cenários nacionais, e podem se tornar variáveis fundamentais em estudos de MS transnacionais. Estas seriam variáveis que produzem grandes mudanças quando modificadas, períodos em que o sistema estatal como um todo se torna vulnerável a mudanças políticas. Além das variáveis institucionais, as OP sofrem também grande influência de fatores culturais. Muitas vezes, essas variáveis influenciam a maneira como os MS irão se colocar diante dos fatores institucionais, seja pelo seu sistema de crenças ou pelos mitos e narrativas que envolvem determinados contextos e questões.

Além das variáveis relativamente estáveis, outras oportunidades "menores", mais específicas, podem contribuir para o surgimento ou desenvolvimento de um MS. São denominadas de variáveis "voláteis" e, de alguma forma, se aproximam do que Kingdon (1984) denomina de "*policy window*", as quais emergem a partir de eventos inesperados ou através de acontecimentos esperados e planejados. Sejam as variáveis mais voláteis, ou mais estáveis, Gamson e Meyer (1996) argumentam que as OP contêm, inevitavelmente, um componente cultural que influencia a maneira como elas serão percebidas. Os processos de *framing* são mecanismos que mediam essas interações.

Analisar as variáveis institucionais e culturais, considerando que estas sofrem a ação de processos de *framing*, se mostra uma ferramenta analítica importante para compreender a formação de agendas em políticas públicas, ou articulações em torno da gestão social. Nos próximos itens discutiremos alguns estudos que utilizaram tais perspectivas e algumas das suas possibilidades de aplicação no campo da análise organizacional no Brasil.

### *Frames e Oportunidades Políticas em Estudos Empíricos*

Três pesquisas realizadas no Brasil que utilizam a teoria de *frames* e de oportunidades políticas nos ajudam a compreender melhor o uso dessas teorias para análise organizacional dos movimentos sociais, quais sejam, os trabalhos: (a) de Silva (2006) sobre a implementação de políticas de ação afirmativa; (b) o de Alonso, Costa e Maciel (2007) sobre a formação do movimento ambientalista brasileiro; e (c) o de Gonçalves-Dias *et al.* (2010) sobre movimento de catadores de material reciclável.

A pesquisa desenvolvida por Silva (2006) utiliza-se da abordagem de *frames* na realização de um estudo comparado sobre a política de cotas em universidades do Brasil e da África do Sul. O intuito da análise foi compreender como países diferentes, com históricos tão díspares de relações raciais, adotaram, no início do século XXI, políticas públicas semelhantes para lidar com as desigualdades étnicas e raciais. A autora traça um panorama que permite compreender o contexto nacional das discussões sobre raça e exclusão social nos países estudados, identificando quatro *frames* relacionados à temática da ação afirmativa: o da *diversidade*, do *capital humano*, da *reparação* e da *inclusão social*. Segue detalhando as conexões históricas que explicam a formação e diferenças na utilização de cada um deles.

O impacto dos *frames* nos diferentes contextos comparados pela autora se colocam no momento de implementação das políticas afirmativas, no qual cada país baseou sua decisão num esquema de interpretação diferenciado. Na experiência brasileira, os *frames* predominantes foram o da *inclusão social* e o da *diversidade*. Isso acarretou em duas visões particulares sobre a importância deste tipo de política, quais sejam, a de incluir os negros no mercado de trabalho e na vida política do país e a

de promover a cultura negra como elemento chave na formação da cultura nacional. Ambas têm disputado espaço no cenário brasileiro. Na experiência sul-africana, por sua vez, os *frames* predominantes foram os de *capital humano* e de *reparação*, em comparação aos de diversidade e inclusão social. Diferente do Brasil, portanto, a justificativa para as políticas se volta mais para os aspectos competitivos da população negra e sua recuperação dos prejuízos sofridos durante o regime de *apartheid* que o país viveu. Assim, em virtude de possuírem passados coloniais parecidos, com respeito à população negra, observamos que a política é a mesma, porém, o significado desta é distinto nos dois contextos em virtude da ressonância dos *frames* em cada país.

A pesquisa feita por Alonso, Costa e Maciel (2007) busca integrar a discussão da identidade e estratégia no entendimento sobre a formação do movimento ambientalista brasileiro e seus desdobramentos após o período de redemocratização. Para tanto, buscaram integrar as oportunidades políticas, em especial suas dimensões materiais e estratégicas, com os *frames* de ação coletiva e a sua dimensão simbólica. Os autores identificam três momentos em que mudanças formais e informais no ambiente modificaram as estruturas de oportunidades políticas: o processo de redemocratização, a Assembléia Constituinte e o encontro da Rio-92.

Quatro grupos ambientalistas identificados no texto se articulam nos três momentos diferentes de mudança de oportunidades políticas. Cada um deles advinha de um processo de micromobilização diferenciado, do qual emergiram diferentes gêneros de identidades coletivas, como os *ambientalistas*, os *técnicos*, os *cientistas naturais* e os *políticos*. Cada um desses grupos produziu *frames* que foram utilizados para compor as estratégias do movimento, no sentido de angariar apoio e transformar descontentamento em mobilização. Neste contexto, há dois *frames* genéricos, ou *master frames*, do movimento ambientalista como um todo, identificados como conservacionista e de ecologia política. O movimento ambientalista brasileiro segue esta divisão, e a variação de suas percepções internas durante o período de redemocratização (primeira estrutura de oportunidades identificada) gerou dois *frames* distintos, o *conservacionista* e o *sócio-ambiental*.

No *frame* conservacionista, o foco é a preservação da natureza selvagem, com enfoque na criação de parques nacionais e reservas ambientais. Já o *frame* sócio-ambientalista, a visão mais científica de grupos de cientistas naturais, dá espaço para a ênfase na relação entre processos naturais e sociais, associando problemas ambientais com causas políticas e econômicas. Ao longo do caso, os autores seguem demonstrando como os dois *frames* se mantêm em disputa, no interior do movimento ambientalista, em cada um dos momentos em que houve mudanças na estrutura de oportunidades políticas.

No período da Redemocratização, a disputa recai sobre a definição das estruturas de mobilização, ou seja, que forma organizacional o movimento deveria assumir para sustentar sua coalizão emergente. As propostas se alternavam entre associações sustentando uma federação nacional, aprofundamento da articulação em rede já existente, ou produção de lideranças nacionais. De fato, líderes emergiram e foram identificados como importantes na articulação do *frame* conservacionista e sócio-ambiental. Durante a Assembléia Constituinte, permanece a discussão sobre as estruturas de mobilização, em especial pela necessidade de representação através de um partido. As disputas se concentram entre a criação de um Partido Verde ou adesão a outros já existentes. O movimento acaba se profissionalizado, produzindo organizações especializadas.

Durante o encontro Rio-92, houve a necessidade de criação de um *frame* que aglutinasse o movimento ambientalista em torno do desenvolvimento sustentável, uma nova maneira de definir a questão ambiental, gerando a necessidade de ampliação das coalizões. O que levou o *frame* do sócio-ambientalismo a se mover em direção ao do conservacionismo. No entanto, o primeiro acaba enfraquecido porque estava sustentado por grupos muito ligados à questão urbana. O *frame* conservacionista, por sua vez, se redefine de maneira mais efetiva, substituindo a noção de eco-sistema pela de biodiversidade. Daí emerge um *frame* comum ao movimento: o *neo-conservacionismo*. O novo *frame* se materializa na Agenda 21, utilizando-se da polissemia da noção de desenvolvimento sustentável e de biodiversidade. Surge, assim, uma nova estratégia de mobilização que substitui lideranças individuais por coalizões

relativamente duradouras entre associações, garantido a especialização e o acesso a recursos, a manutenção das redes e a ampliação do seu raio de ação, tomando-se ao mesmo tempo descentralizado e institucionalizado.

Gonçalves-Dias *et al.* (2010) analisaram os *frames* envolvidos na emergência e desenvolvimento do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e na formação de um chamado 'campo de identidade' relacionado à coleta de materiais recicláveis, envolvendo antagonistas e a audiência com relação ao movimento. Por muito tempo, os catadores foram vistos com um grupo quase invisível socialmente, estigmatizados, às vezes por sua condição de moradores de rua, às vezes pela sua atividade de coleta de lixo, ou seja, das sobras do consumo. Essa condição foi reiterada, tanto na esfera social como na esfera econômica. Primeiro, por não serem aceitos como cidadãos e, segundo, por seu trabalho, caracterizado pelo recolhimento de resíduos sólidos, não ser visto como socialmente reconhecido e valorizado.

Daí emerge um frame da *cidadania invisível*, que representaria o diagnóstico da situação social e econômica dos catadores. A condição desses atores terá forte ressonância entre diversos grupos urbanos em situação semelhante, devido à existência de uma rede de mobilização mediada, principalmente, pela Igreja Católica, no contexto das lutas por habitação que ocorreram com a democratização. Com o desenvolvimento do MNCR, cuja proposta é organizar para sobreviver, a mobilização dos catadores passará por um novo processo de *framing*, ligado ao reconhecimento do trabalho e profissão dos catadores. Por fim, a terceira etapa de organização do MNCR ocorre com a amplificação do *frame* do trabalho digno ligado ao lixo, conectando suas lutas com as preocupações ambientais da sociedade civil organizada e com as atividades empresariais de responsabilidade sócio-ambiental. O resultado foi uma nova tendência em relação à produção de políticas públicas de caráter inclusivo no que tange aos resíduos sólidos, embora, longe de se consolidar e de se materializar em práticas generalizadas pelas cidades brasileiras.

## Discussão

O que podemos observar, nesses estudos, é que tanto a influência dos processos de *framing* quanto as estruturas de oportunidades que o ambiente político e cultural fornecem aos movimentos sociais são elementos fundamentais para a interpretação e análise organizacional. Diferentes formas de perceber uma determinada questão política influenciam a definição de estratégias e formas de mobilização.

No primeiro caso, observamos o desenvolvimento de um *master frame* ambientalista e o impacto dele na organização do movimento. A concepção inicial dos *frames* baseou-se em um conteúdo já existente, vinculado às áreas científicas e sócio-políticas. A possibilidade de transformar esse conteúdo em ação coletiva vem com as oportunidades políticas abertas no período da redemocratização, mostrando com isso a influência do ambiente político na emergência de movimentos sociais. Contudo, havia uma disputa entre estes *frames* pelo significado da luta ambientalistas. De um lado, buscava-se enfatizar um diagnóstico e prognóstico de caráter técnico, de outro lado, prevalecia o caráter sócio-político. Até que o processo de alinhamento de *frames* operou no sentido de estabelecer uma extensão do frame sócio-ambientalista, seguido de uma transformação dos dois *frames*, o que criou um *master frame* neo-conservadorista. A partir deste novo esquema interpretativo, desenvolvido em meio a disputas internas e de negociações entre as diferentes posições no movimento, criou-se uma estrutura organizacional adequada à nova plataforma de propostas. Ou seja, houve um processo de mudança organizacional estimulado pelos *frames* de ação coletiva e pelas oportunidades política do ambiente.

No caso da luta contra o racismo, são encontrados, também, diversos *frames* em disputa; o que vai diferenciar as formas de mobilização nos dois países seriam os componentes históricos. Embora vários desses componentes históricos se configurarem em variáveis institucionais e culturais identificadas por Gamson e Meyer (1996) como parte da estrutura de oportunidades políticas, Silva (2006) não chega a articular a

abordagem de *frames* com a de oportunidades políticas. Assim, parece que os *frames* estão soltos, desconectados do campo político. Por essa razão, a autora não consegue identificar as conexões causais que influenciaram a emergência de tal política. Talvez, se incluísse uma discussão sobre oportunidades políticas, poderia observar que a luta anti-racista circula internacionalmente formando *master frames* que influenciam diversos países com população afro-descendente. A maior prova disso é a própria origem da política afirmativa, inspirada no *affirmative action*, desenvolvida nos EUA a partir dos movimentos dos direitos civis na década de 1960. Assim, mesmo que a análise não desenvolva uma reflexão direta sobre movimentos sociais, todo o conteúdo discutido (política afirmativa) advém de uma ação coletiva organizada em outro contexto social. Deste modo, percebemos a possibilidade de acessar essas conexões por meio do *master frame*, na medida em que, mesmo transnacionalmente, ele consegue influenciar ações políticas em outros países. A articulação de *frames* com a abordagem de OP, nesse caso, também nos ajudaria a pensar por que, quando diferentes *frames* estão disponíveis, determinado *frame* acaba sendo mais enfatizado que outro, pois os diferentes sistemas simbólicos ressoam de forma diferente em diferentes estruturas políticas.

Já no estudo de Gonçalves-Dias *et al.* (2010), os processos de *framing* são importantes para promoverem a coesão interna do grupo de catadores, ajudando no diagnóstico de sua situação. Quando a luta do MNCR avança, ocorrem extensão e amplificação dos *frames* da cidadania invisível para aproximar a luta do movimento de catadores com as questões ambientais e o seu reconhecimento profissional, no momento em que eram discutidas as políticas nacionais para gestão de resíduos sólidos.

Essas experiências mostram que muitos estudos na área de gestão pública descrevem processos de emergência de políticas públicas a partir da discussão de oportunidades políticas, especialmente apontando variáveis político-institucionais (mudança de um governo, aprovação de leis ou diretrizes setoriais para áreas de saúde, educação, entre outras, por exemplo). Assim, embora muitos destaquem a questão do conflito nesses processos (e.g. GUERRA; FERNANDES, 2009; MIDDLEJ, 2010), olhar o lado mais ativo das organizações da sociedade civil envolvidas e seus processos de *framing* pode aprofundar a capacidade explicativa sobre as articulações e estratégias dos atores envolvidos, os quais emergem junto com a proposição da política, iluminando o entendimento sobre seus resultados e impactos, potencialidades e dificuldades desses processos. A definição de agendas de políticas públicas envolve, portanto, variáveis institucionais, mas, também, processos interpretativos.

No campo da gestão social, podemos, também, identificar algumas possibilidades de se ampliarem as análises. Apesar de não haver na literatura consenso acerca da definição de gestão social, esta pode ser entendida como um conjunto de práticas que emerge como resultado das relações entre atores para promover um objetivo; e tais relações podem conter considerável dose de conflito e ambiguidade (BOULLOSA, 2009; TENÓRIO, 2008). Muitos estudos de gestão social buscam explicar processos de articulação coletivos que ocorrem em territórios onde estão presentes múltiplas redes inter-organizacionais e relações de poder multi-escalares (FISCHER, 2002), cujas dimensões simbólicas têm um papel central.

A gestão social implica em negociações e construção de significados sobre "coisas que devem ser feitas" quando organizações de diferentes setores interagem (empresas, governos, sociedade civil), em um processo que não produz apenas bens ou serviços, mas também subjetividades e identidades. Diversos processos de *framing* estão envolvidos na gestão social, e a utilização da teoria de *frames* pode contribuir para o entendimento dos conflitos e ambigüidades presentes na gestão social. Ao mesmo tempo, a gestão social se configura no âmbito de processos institucionais, que podem ser fomentados a partir de políticas públicas, através de alguma outra OP.

A questão da transversalidade e da pluralidade espacial da gestão social de territórios é, também, enfatizada por muitos estudos e chama a atenção para relações de poder multiescalares, as quais articulam dimensões locais e globais. Os processos de *framing* podem ser importantes mecanismos para compreender essas intermediações e seus diferentes impactos de acordo com estruturas locais de OP que se desenrolam em cada contexto.

Nosso objetivo neste trabalho foi recuperar o debate sobre movimentos sociais e explorar possibilidades de análise organizacional a partir da teoria de *frames* e de oportunidades políticas. Ao percorremos este debate, pudemos constatar que há uma dicotomia estabelecida pela noção de identidade e estratégia, respectivamente formuladas pela escola européia e estadunidense. Vimos que, ao enfocar apenas uma dimensão da ação coletiva, ambas são limitadas para implementar uma análise mais ampla dos movimentos sociais. Como alternativa a essas limitações, o debate se movimentou no sentido de criar um enfoque capaz de agrupar tanto a noção de identidade, quanto de estratégia; o que resultou na emergência de abordagens alternativas, como a teoria de *frames* e de oportunidades políticas.

A teoria de *frames* preserva a idéia de organizações de movimento social (OMS). Contudo, diferente da teoria da mobilização de recursos (MR) que formulou esse conceito com base na teoria do ator racional e do estrutural-funcionalismo, a abordagem de *frames* resgata a noção do sujeito que interpreta e atribui significado ao seu contexto de ação. Assim, as OMS, além de terem que negociar os sentidos da ação no âmbito do movimento, estão, também, imbricadas (*embedded*) no ambiente social, cujas oportunidades políticas podem facilitar ou restringir seus protestos e sua mobilização.

Os três estudos ilustraram a teoria de *frames* e a de OP. O primeiro deles mostra uma apropriação ampla da teoria para analisar o movimento ambientalista brasileiro. Em sua análise, articula praticamente todos os conceitos discutidos, além de nos apresentar desdobramentos importantes sobre a estrutura organizacional após a consolidação do *master frame* neo-conservadorista. O segundo caso, embora exemplifique o uso dos *frames*, o faz de forma limitada porque não articula com a estrutura de oportunidades políticas. Por essa razão, deixa de captar elementos importantes - como a ação do movimento pelos direitos civis norte-americano - para um entendimento mais amplo dos *frames* analisados. Já no terceiro caso apresentado, o *frame* da invisibilidade aponta o não-reconhecimento da importância do trabalho dos catadores nos grandes centros urbanos brasileiros, o que contribui, também, para a organização interna do movimento, na medida em que media a criação e o fortalecimento de laços de solidariedade entre os catadores e a sustentação de estruturas organizacionais em rede, conectando diversas cidades. O *frame* da cidadania invisível é transformado quando novas OP surgem no campo das políticas de resíduos sólidos.

Assim, pudemos verificar as possibilidades de entendimento que as duas abordagens teóricas proporcionam, destacando nos casos empíricos esta integração, ou sugerindo como as análises poderiam avançar a partir dela. Finalmente, apresentamos algumas possibilidades de contribuição das duas teorias para o campo da análise organizacional no Brasil, levantando algumas possibilidades de pesquisa sobre políticas públicas e gestão social.

Diante de tais possibilidades exploradas, concluímos que se tratam de duas abordagens teóricas que possibilitam empreender análises mais completas sobre o contexto organizacional e ambiental, as quais definem os contornos da ação coletiva, em geral, e dos movimentos sociais, em particular, com possibilidades de aplicação para entendimentos de outros fenômenos que envolvam ações coletivas, como a gestão social. Vale ressaltar que, embora formuladas na década de 1980-90, tais abordagens são praticamente inéditas nos estudos sobre movimentos sociais na América Latina que, por muitos anos, desenvolveram-se a partir de abordagens européias.

Assim, considerando as mudanças que o continente sofreu nas duas últimas décadas, com a ascensão dos governos democráticos e o acirramento do processo de globalização, não há como ignorarmos os novos atores coletivos que se articularam nesse período. Como antecipou Cardoso (1987, p.28), já na década de 1980, “[...] estamos diante de novos atores, que dialogam direta e asperamente com o Estado, mas, para decifrar este diálogo, é preciso também um código novo”. Ou seja, se o contexto social se movimentou, precisamos também nos movimentar.

## Referências

- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, v.79, p.151-167, 2007.
- ALVES, M. A.; GALEÃO-SILVA, L. A crítica da gestão da diversidade nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, v.44, n.3, p.20-29, 2004.
- BENFORD, R. An insider's critique of the social movement framing perspective. *Sociological Inquiry*, v.67, n.4, p.409-430, 1997.
- \_\_\_\_\_. Frame disputes within the nuclear disarmament movement. *Social Forces*, n.71, p.677-701, 1993.
- \_\_\_\_\_; SNOW, D. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, n.26, p.611-639, 2000.
- BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de práticas de gestão social a partir das perspectivas da *policy analysis* e da abordagem social da aprendizagem. COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE O PODER LOCAL, 11., Salvador. *Anais...* Salvador: CIAGS/UFBA, 2009.
- BUECHLER, S. New social movement theories. *The Sociological Quarterly*, v. 36, n.3, p. 441-464, 1995.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, n.3, p.18-32, 1987.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COHEN, J. L. Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research*, v. 52, n.4, p.663-716, 1985.
- DIANI, M. Linking mobilization frames and political opportunities: insights from regional populism in Italy. *American Sociological Review*, v.61, n.6, p.1053-69, 1996.
- EDELMAN, M. Social movements: changing paradigms and forms of politics. *Annual Review of Anthropology*, v.30, p. 285-317, 2001.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.32-12 .
- GAMSON, W. Book review: "frame analysis: an essay on the organization of experience". *Contemporary Sociology*, v.4, n.6, p.599-607, 1975.
- \_\_\_\_\_. Social psychology of collective action. In: MORRIS, A.; MUELLER, C. (Ed.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992. p.56-73.
- \_\_\_\_\_.; MEYER, D. Framing political opportunity. In: McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. (Ed.). *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge University Press, 1996. p.275-290.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: los marcos de la experiencia*. Madrid: CES, 2006.
- GOHN, M. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GONÇALVES-DIAS; S.; MENDONÇA, P.; TEODÓSIO, A.; SANTOS, M. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil – MNCR. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 3., Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2010.

- GUERRA, L.; FERNANDES, A. O processo de criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso Nacional. *Política Hoje*, v.18, p.280-305, 2009.
- HUNT, A. BENFORD; R.; SNOW, D. Identity fields: framing processes and the social construction of movement identities. In: LARAÑA, E.; JONSTON, H.; GUSFIELD, J. (Ed.). *New social movements: from ideology to identity*. Philadelphia, Temple University Press, 1994. p.185-208.
- JOHNSTON, H. Verification and proof in frame analysis and discourse analysis. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (Ed.). *Methods of social movements research*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002. p.62-91.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, n.2, p.4-17, 1986.
- LARAÑA, E.; JOHNSTON, H.; GUSFIELD, J. (Ed.). *New social movements: from ideology to identity*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- McADAM, D. *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. University of Chicago Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. Conceptual origins, current problems, future directions. In: McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. (Ed.). *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge University Press, 1996. p.23-41.
- \_\_\_\_\_; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. (Ed.). *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- McCARTHY, J.; ZALD, M. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, n.82, p.1212-1241, 1977.
- MELUCCI, A. *A invenção do presente*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. The new social movements: a theoretical approach. *Social Science Information*, v.19, n.2, p.199-226, 1980.
- \_\_\_\_\_. The process of collective identity. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (Ed.). *Social movements and culture*. London: UCL Press, 1995. p.41-63.
- \_\_\_\_\_. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, v.17, n.1, p.49-66, 1989.
- MEYER, D. Protest and political opportunities. *Annual Review of Sociology*, n.30, p.125-145, 2004.
- \_\_\_\_\_; MINKOFF, D. Conceptualizing political opportunities. *Social Forces*, v.82, n.4, p.1457-1492, 2004.
- \_\_\_\_\_; STAGGENBORG, S. Movements, countermovements, and the structure of political opportunities. *American Journal of Sociology*, v.101, n.6, p.1628-60, 1996.
- MIDDLEJ, S. Política pública, atores e processos: a singularidade do caso ALCA. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 34., 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.
- MORRIS, A.; MUELLER, C. (Ed.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- MUELLER, C. M. Building social movement theory. In: MORRIS, A.; MUELLER, C. (Ed.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992. p.3-26.

- OLIVER, P.; JOHNSTON, H. What a good idea! Ideology and frames in social movement research. *Mobilization*, n.5, p.37-54, 2000.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1996.
- SADER, E. A esquerda latino-americana no século XXI. In: LEHER, R.; SETÚBAL, M. (Org.). *Pensamento crítico e movimentos sociais*. São Paulo: Cortez, 2005. p.318-327.
- SCHERER-WARREN, I. *Redes e movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2005.
- SILVA, G. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. *Tempo Social*, v.18, n.2, p.131-165, 2006.
- SMITH, J. Transnational processes and movements. In: SNOW, D.; SOULE, S.; KRIESI, H. (Ed.). *The Blackwell companion to social movements*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p.311-336.
- SNOW, D. Framing process, ideology and discursive fields. In: \_\_\_\_\_; SOULE, S.; KRIESI, H. (Ed.). *The Blackwell companion to social movements*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p.380-412.
- \_\_\_\_\_; BENFORD, R. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, A.; MUELLER, C. (Ed.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992. p.133-155.
- \_\_\_\_\_; ROCHFORD, E.; WORDEN, S.; BENFORD, R. Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, n.51, p.464-81, 1986.
- SODRÉ, M. Por um conceito de minoria. In: PAIVA, R.; BARBALHO, A. (Org.). *Comunicação e cultura das minorias*. São Paulo: Paulus, 2005. p.11-24.
- TARROW, S. *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- TENÓRIO, F. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J.; MASIH, R.; CANÇADO A.; SCHOMMER, P. (Org.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 37-59.
- TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1978.
- TOURAINÉ, A. *The self-reproduction of society*. Chicago: University of Chicago, 1977.
- ZALD, M. Culture, ideology and strategic framing. In: McADAM, D.; McARTHUR, J.; ZALD, M. (Ed.). *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.261-274.
- \_\_\_\_\_; ASH, R. Social movement organization: growth, decay and change. *Social Forces*, n.44, p.327-341, 1966.

**Artigo recebido em 11/12/2009.**

**Última versão recebida em 10/12/2010.**

**Artigo aprovado em 16/04/2011.**