

Sociedade civil e institucionalização da intermediação: *Brokers* diferentes, dilemas semelhantes¹

Adrian Gurza Lavalle²
Marisa von Bülow³

Resumo

A intermediação é inerente à mobilização social, porque as tarefas de coordenação de atores mobilizados não podem ser realizadas sem intermediários – sejam eles informais ou institucionalizados. Contudo, a intermediação institucionalizada no âmbito da sociedade civil tem recebido pouca atenção. Este artigo analisa conceitualmente o papel de organizações cuja função é exercer papéis de intermediação entre atores da sociedade civil e entre estes e outros tipos de atores. O texto propõe uma definição desses *brokers* e desenvolve uma tipologia com intuito duplo: avançar na compreensão das diversas modalidades de intermediação institucionalizada e na análise dos dilemas associados à criação de organizações encarregadas de diferentes papéis de intermediação. Com base em trabalhos de pesquisa anteriores e como um exercício de aplicação da tipologia, o artigo também oferece uma análise empírica da atuação de *brokers* institucionalizados e suas mudanças ao longo do tempo.

Palavras-chave: *Broker*. Intermediários. Sociedade civil. Movimentos sociais. Intermediação.

-
- ¹ Os nomes dos autores aparecem em ordem alfabética, tendo ambos contribuído igualmente para este artigo. Marisa von Bülow agradece o apoio do Projeto do Núcleo Milênio NS100014 e o Projeto Fondecyt nº 1130897 do CONICYT Chile. Adrian Gurza Lavalle agradece o Institute for European Studies e o Centre for the Study of Democratic Institutions, ambos da Universidade de British Columbia, bem como o auxílio 2012/18439-6 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Também agradece o financiamento do Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP, USP), processo nº 2013/07616-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da FAPESP. Os dois autores agradecem a Federico Rossi e Margaret Keck por comentários sobre versões anteriores deste texto, bem como os comentários recebidos durante o IV Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa sobre Movimentos Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (NPMS-UFSC) e aqueles emitidos pelos pareceristas anônimos.
 - ² Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Email: gurzalavalleadrian@gmail.com.
 - ³ Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora da Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: marisavonbulow@gmail.com.

I Introdução

A intermediação é inerente à mobilização social porque as tarefas de coordenação de atores mobilizados não podem ser realizadas sem papéis de intermediação e seus atores: os *brokers* ou intermediadores. Nosso conhecimento sobre esses atores na sociedade civil é, todavia, limitado. Os avanços produzidos nos últimos anos na literatura de movimentos sociais ainda não permitem compreender a variação de modalidades de intermediação, nem extrair consequências analíticas mais gerais dessa variação, pois tendem a atribuir a diferentes tipos de *brokers* funções e efeitos semelhantes. Os intermediários são atores fundamentais na ação coletiva, é claro, mas seus papéis e impactos variam consideravelmente. Vão desde iniciativas muito informais de intermediação até as altamente institucionalizadas, e de formas extremamente eficazes a formas de eficácia duvidosa ou nula. Mais: *brokers* podem cumprir papéis de intermediação interna, no seio de constelações e atores da sociedade civil com fortes afinidades, e/ou externa, na forma de pontes com outros conjuntos de atores na sociedade civil, no Estado ou no mercado.

Este artigo⁴ procura contribuir para o recente aumento do interesse no estudo dos *brokers* na literatura sobre movimentos sociais, apresentando uma análise direcionada a formas institucionalizadas de intermediação (*brokerage*), que, surpreendentemente, têm recebido pouca atenção sistemática. Intermediários informais e institucionalizados diferem em aspectos cruciais. Os primeiros desempenham seu papel circunstancialmente em virtude de sua posição e trajetória no campo dos atores em questão, de suas características e de fatores conjunturais, mas não foram criados para o exercício de tais papéis nem, por conseguinte, obedecem a um mandato que, em princípio, os vincule e subordine a outros atores – e tampouco recebem deles delegação ou autorização expressa.

Os *brokers institucionalizados* são entendidos aqui como organizações criadas por um grupo mais ou menos delimitado de atores coletivos para cumprir papéis específicos e predeterminados de intermediação. São “institucionalizados” na medida em que implicam a transferência de recursos e autoridade de

4 Este artigo reformula e avança argumentos escritos originalmente para um capítulo do livro organizado por Federico M. Rossi e Marisa von Bülow, *Social movements in Latin America: new theoretical trends and lessons from a mobilized region*. (ASHGATE, no prelo).

outros atores e, assim, adquirem certa independência e aumentam as relações organizacionais e não puramente voluntárias entre os mesmos.⁵ Graças a sua institucionalização, esses intermediários são responsáveis por várias funções de intermediação que não poderiam ser realizadas por outras organizações individualmente, isto é, eles trazem consigo capacidades emergentes ou novas de ação e coordenação para os atores que os criam; ao mesmo tempo, dependem do apoio material e simbólico de seus fundadores para exercer tais funções. Os *brokers* institucionalizados podem assumir diferentes formatos organizativos, que vão desde organizações que coordenam coalizões de organizações não governamentais (ONGs) e federações de sindicatos até associações mais heterogêneas, como frentes, que cumprem funções de intermediação entre organizações da sociedade civil.

Entendemos a institucionalização como um processo dinâmico que apresenta dilemas ou, mais especificamente, *trade-offs* a *brokers* e atores intermediados.⁶ Como argumentam Stovel e Shaw (2012) em seu recente panorama da literatura sobre *brokerage*, praticamente não há pesquisas sobre como os atos de intermediação moldam as relações posteriores. As autoras também apontam corretamente o fato de os dilemas associados à intermediação raramente serem abordados em debates teóricos. Baste atentar para o fato de que, inclusive do ponto de vista dos *brokers*, o desempenho de funções de intermediação pode estar submetido à negociação contínua e intensa com aqueles que os apoiam e a quem eles têm de prestar contas.

A análise desenvolvida neste artigo procura ajudar a preencher essas lacunas. A decisão de criar organizações especializadas para cumprir funções de intermediação no âmbito das organizações da sociedade civil e entre estas e atores externos não é automática, nem é uma escolha necessariamente fácil ou isenta de custos. Na verdade, é uma decisão delicada para os atores, porque implica escolhas entre, de um lado, concentração de recursos e autoridade em mãos de terceiros, e, de outro, autonomia e pluralidade, bem como economia de recursos no caso dos atores individuais. Trata-se, em termos abstratos, de

5 Relações puramente voluntárias são aquelas que descansam apenas na persuasão moral. Para uma análise cuidadosa do componente não voluntarista da associação, ver Warren (2004).

6 Dilemas comportam proposições conflitantes ou contraditórias, ou escolhas entre opções indesejáveis ou, pelo menos, difíceis porque igualmente inconvenientes. Já os *trade-offs* remetem a escolhas entre opções igualmente desejáveis, cada uma associada aos seus próprios riscos e/ou custos.

trade-off conhecido e associado à efetividade da ação política, a qual, mesmo que desejável, implica restrições à autodeterminação dos atores individuais. Na formulação singela de Dahl (1994, p. 28), o dilema democrático entre efetiva participação individual e efetividade agregada opõe um maior controle direto, desejável, mas sobre questões de relevância menor, e a capacidade de agir em questões de maior envergadura, em que, todavia, a capacidade de influência dos atores individuais resta consideravelmente reduzida.

Com o intuito de avançar na construção de teoria e no desenvolvimento de conceitos que permitam pensar a variação das formas de intermediação no seio da sociedade civil e os dilemas associados a sua institucionalização, desenvolvemos neste artigo uma tipologia de *brokers* institucionalizados – associações pico, conglomerados associativos, entidades multissetoriais – baseada principalmente nas regras de pertencimento que definem as fronteiras de tais *brokers*, em algumas características organizacionais correlatas, bem como na diferenciação entre papéis de intermediação internos e externos. É pelo fato de as regras de pertencimento trazerem consigo diversas implicações relevantes – inclusive para lidar com os *trade-offs* da institucionalização – que desempenham aqui o papel de fulcro para um conjunto maior de distinções analíticas. Na tentativa de melhor compreender o processo de institucionalização da intermediação e seus dilemas, e de modo consoante com o dilema democrático de Dahl, tratamos das vantagens e das desvantagens em termos de efetividade – as quais são inerentes a iniciativas de intermediação na medida em que buscam viabilizar funções de tradução, coordenação, articulação e representação em escalas abrangentes ou superiores às da ação de atores individuais.

A institucionalização da intermediação é um fenômeno particularmente relevante em contextos de ecologias organizacionais ampliadas da sociedade civil, como as que encontramos atualmente no Brasil, no México e em outros países da América Latina.⁷ Servindo-nos da sociologia organizacional e de nosso próprio trabalho anterior, definimos *ecologias organizacionais*

7 A literatura sobre mobilização na América Latina aponta para a crescente heterogeneidade das associações da sociedade civil depois das transições para a democracia. Por exemplo, Avritzer (1992) argumenta que, paralelamente aos processos de democratização, ocorreram duas mudanças importantes nos padrões de ação coletiva na região: a ruptura com um padrão de homogeneização da ação (possibilitada por causa de uma diminuição importante na relevância das organizações sindicais) e o aumento do número e variedade de associações civis.

ampliadas como populações diversificadas de organizações da sociedade civil que criam formas organizacionais especializadas para lidar com sua interdependência dentro de ambientes compartilhados (HANNAN; FREEMAN, 1989; HANNAN; PÓLOS; CARROL, 2007; GURZA LAVALLE; BUENO, 2011, 2010). A pertinência da tipologia desenvolvida para se pensar em formas organizacionais emergentes na região – como parte de ecologias organizacionais ampliadas em níveis nacionais e transnacionais – será mostrada mediante um exercício de aplicação a casos de associações pico, conglomerados associativos e entidades multissetoriais no México e no Brasil. A aplicação revelará que os atores encontram formas de compensar os riscos da institucionalização tanto no terreno das relações intraorganizacionais como naquele das relações entre organizações; também evidenciará que a institucionalização não garante a estabilidade da posição do *broker*.

O artigo está organizado em três partes. A primeira contextualiza historicamente a institucionalização de intermediários no mundo da sociedade civil e faz uma breve revisão da literatura sobre intermediação. A segunda apresenta a tipologia dedutiva de *brokers* institucionalizados – antecedida pelo exame de duas tipologias indutivas que serviram de ponto de partida – e examina as implicações de seu critério analítico vertebral – regras de pertencimento – e de características correlatas relevantes. A terceira parte realiza um exercício de aplicação que ajuda a explicar o papel desses tipos de organizações e as perdas e ganhos enfrentados pelos atores que as criam e pelos próprios *brokers*. Essa parte está subdividida em duas seções. A primeira analisa casos de conglomerados associativos com base no estudo dos papéis exercidos por novas organizações transnacionais, criadas no Brasil e no México no contexto de mobilizações relacionadas a acordos de livre comércio. A segunda seção analisa casos de associações pico e de entidades multissetoriais, focando a atenção no papel que elas cumprem dentro das ecologias organizacionais da sociedade civil do pós-transição na Cidade do México e em São Paulo.

Essas duas últimas seções reúnem resultados de dois projetos de pesquisa distintos; projetos baseados em diferentes perguntas de pesquisa, níveis de análise e classe de dados. Apesar dessas diferenças, a institucionalização da intermediação apareceu como central em ambos os casos, mantendo-se subestudada e conceitualmente subdesenvolvida em nossas publicações anteriores. Concluimos apontando algumas das implicações teóricas da análise de

diferentes tipos de *brokers* institucionalizados e apresentando a agenda de pesquisa que temos para o futuro.

2 Brokerage na sociedade civil: fenômeno e questão analítica

Seria um equívoco afirmar que a institucionalização da intermediação na sociedade civil constitui fenômeno novo. Organizações de intermediação existem há muito tempo, apresentadas na literatura sob diferentes nomes. Suas raízes remontam pelo menos ao século XIX, às federações norte-americanas de mulheres estudadas por Skocpol (1992) ou às associações gerais de artesãos mexicanos analisadas por Forment (2003, p. 108-109). No século XX, Morris analisa as tarefas fundamentais de tradução e coordenação desempenhadas por “centros de movimento” para o movimento dos direitos civis nos Estados Unidos. Estes “serviram como antenas receptoras e ‘transmissoras’ para os *sit-ins* [“sentadas” ou ocupações]. Como receptores, esses centros reuniam informações das ocupações; como transmissores, retransmitiam essas informações em todas as redes” (MORRIS, 1981, p. 757).

Porém, como questão teórica, a intermediação exercida por atores institucionalizados no seio da sociedade civil é mais recente e guarda um estatuto ambíguo, identificável no caráter ambivalente da figura do *broker* ou do *brokerage* e presente na própria origem etimológica desses vocábulos. Seus significados remetem a uma conotação etimológica dupla: comércio e intermediação imoral. *Broker* deriva da palavra francesa “*brocour*” (pequeno comerciante), corrente no século XIV (HARPER, 2014), que, por sua vez, provém de termos do francês antigo usados para designar o varejista de vinho e cerveja e, por extensão, a ação de servir cerveja de barril (*abrokur* e *brocheor*). O *broker* era, assim, um varejista de álcool e intermediário da circulação de bebidas embriagantes. Essa conotação dupla ganhou contornos mais claros no inglês, em que significava simultaneamente mascate e cafetão (HARPER, 2001, 2014).⁸

8 “Intermediação” e “intermediário” são opções utilizadas de modo intercambiável com os conceitos *brokerage* e *broker*. Trata-se, por um lado, de uma opção estilística, para variar o repertório de vocábulos disponíveis ao longo do texto, e não de uma tradução a ser aplicada sistematicamente ao longo do texto. Por outro lado, a opção é analiticamente pertinente. “Intermediação” e “intermediário” podem ser especificadas em categorias regionais ou temáticas específicas, conforme o âmbito em questão, por exemplo, corretor, no mercado de bens, ou “cabo eleitoral” no “mercado” de votos. A própria origem etimológica de “intermediação” encerra uma ambiguidade semelhante (GURZA LAVALLE; ZAREMBERG, 2014) em que o interesse/lucro do intermediador aparece ora como benefício legítimo ou ilegítimo da intermediação. A expressão da fala comum “atravessador”

De fato, a ambivalência pode ser identificada na literatura como ênfase nos benefícios auferidos pelo intermediário – ora atingidos legitimamente ou mediante abuso de sua posição – ou naqueles gerados a favor dos intermediados.

Tal ambiguidade é perceptível, por exemplo, na literatura de análise de redes sociais, campo de estudos que incorporou questões de intermediação pela própria natureza do seu método e pelo progressivo desenvolvimento de conceitos e medidas preocupadas com a centralidade indireta dos atores (*betweenness*) – a qual, por definição, supõe *brokerage* entre atores de uma rede como propriedade estrutural. Assim, Marsden elaborou sua influente definição em 1982, segundo a qual *brokerage* é um processo “pelo qual atores intermediários facilitam transações entre atores que não têm acesso uns aos outros ou que não confiam uns nos outros” (MARSDEN, 1982, p. 202). Nesse sentido, *brokers* desempenhariam uma função positiva, resolvendo problemas de coordenação. Contudo, dada sua posição estrutural na rede, conseguiriam também explorar as vantagens da desconexão entre atores, preservando sua incomunicabilidade ou, na conhecida formulação de Burt (1992, 2005), esforçando-se em preservar os “buracos estruturais” da rede. A própria literatura de análise de redes questionou o fato de se derivarem funções políticas ou sociais de posições estruturais, quer dizer, assumir que a posição em uma determinada estrutura de vínculos equivale ao exercício de papéis de intermediação do ponto de vista sociológico ou politológico (GOULD, 1989; GOULD; FERNANDEZ, 1989; VASI, 2011). O debate contemporâneo sobre intermediação na literatura de movimentos sociais e sociedade civil se apoia nessas formulações pioneiras, mas, como será visto mais adiante, tende a enfatizar o impacto positivo dos *brokers* nos processos de mobilização.

Na América Latina, a antropologia política e a literatura neocorporativa contribuíram a enriquecer significativamente nossa compreensão da intermediação política. No primeiro caso, e focando a atenção sobre a microdinâmica da ação coletiva, os *brokers* são intermediários entre patrões, possuidores de recursos materiais e políticos, e clientelas que, sob regras de reciprocidade, trocam tipicamente votos ou alguma outra forma de fidelização política por

evidência emblematicamente o aspecto negativo da intermediação, e as dificuldades associadas ao emprego do conceito “clientelismo” revelam como a linguagem acadêmica se defronta com as mesmas ambiguidades. Ver o excelente trabalho de Gay (1999).

parcelas de benefícios (AUYERO, 1999a). Os intermediários variam conforme as especificidades culturais do contexto – *capituleros, punteros, padrinos*, cabos eleitorais (AUYERO, 1999b, p. 467-468), mas desempenham papéis analiticamente equivalentes e operam como figuras que resolvem problemas da clientela. Assim, os *brokers* são parte fundamental de uma rede de clientelismo, que varia conforme o funcionamento interno dos partidos políticos (LEVITSKY, 2001) e se encontra formada por outros dois atores: a autoridade política/partidária e a clientela – geralmente pobres urbanos. As organizações civis e/ou os movimentos sociais, todavia, não foram o foco privilegiado dessa literatura.

No terceiro quartel do século XX, a literatura neocorporativista outorgou *status* analítico claro à institucionalização da intermediação de atores da sociedade civil inscritos no mundo do trabalho e ofereceu uma resposta que não apenas enfatizou os benefícios desejáveis da institucionalização, mas equacionou os desafios implicados pelos processos de intermediação.⁹ Concentrando-se em estruturas de intermediação de interesses entre atores de classe e o Estado, e atentando para a importância dos mecanismos de representação que vão além do domínio eleitoral, as visões neocorporativistas sobre a intermediação argumentaram explicitamente em favor da institucionalização, devido à sua eficácia (SCHMITTER, 1974, 1971; MALLOY, 1977). Mais do que isso: institucionalizar a intermediação através da representação, apesar de implicar perda de autonomia para atores individuais, foi valorizado como a melhor opção porque a fragmentação de atores e interesses enfraquece a eficácia das reivindicações (SCHMITTER, 1974, p. 97, 100, 109). Nas palavras incisivas de Schmitter (1992, p. 439): “as associações pluralistas enfraquecem o papel dos intermediários de interesses; as corporativistas o fortalecem”. Assim, o *trade-off* democrático é resolvido sem hesitação privilegiando a efetividade agregada à custa do pluralismo, quer dizer, da autodeterminação e controle direto dos atores individuais. Contudo, os argumentos dessa literatura não são facilmente transferíveis a outros campos de ação da sociedade civil, nos quais a institucionalização da intermediação não é concedida pelo Estado, e a gama empírica de atores incluídos é muito maior e, sobretudo, mais diversificada.

9 Existe uma vasta literatura sobre corporativismo e neocorporativismo na América Latina, cuja revisão está além dos objetivos deste capítulo. Para uma análise crítica sobre os usos destes conceitos em sua aplicação ao caso do México, ver, por exemplo, De la Garza (1994, p. 20-27).

Mais recentemente, a literatura sobre movimentos sociais e protestos na América Latina tem reconhecido o papel fundamental cumprido por tipos emergentes de *brokers* institucionalizados, apontando lacunas no estado do conhecimento. Um estudo realizado, entre outubro de 2009 e setembro de 2010, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2011), sobre conflitos sociais em 17 países latino-americanos, destaca o papel das “coordenadoras de movimentos sociais”. Estas são definidas como “organizações de segunda ordem que funcionam como uma espécie de guarda-chuva institucional reunindo movimentos sociais com demandas semelhantes” e “cuja principal função é reforçar a coordenação com organizações de base ou com atores individuais” (PAPEP/UNDP, 2011, p. 158). O estudo ainda argumenta que essas organizações geram supraidentidades coletivas com base em dinâmicas relativamente novas que ainda não foram estudadas adequadamente.

Em outras palavras, reconhece-se a institucionalização da intermediação como fenômeno emergente e sistematizam-se alguma das suas feições descritivas, mas insta-se a produção de conhecimento no plano descritivo, sem avançar no plano teórico conceitual. Da mesma forma, em sua análise comparativa sobre “confronto antineoliberal” na América Latina, Silva (2009, p. 3-4, 41) argumenta que uma das condições necessárias para os episódios de confronto que aconteceram nesses países foi a capacidade dos atores da sociedade civil de agirem como *brokers*, intermediando acordos que lhes permitissem formar coligações entre movimentos antineoliberais. Na Argentina, por exemplo, setores do movimento dos trabalhadores conseguiram coordenar ações que incluíam líderes comunitários e de desempregados (SILVA, 2009, p. 87).

Apesar de todos esses precedentes, a literatura oferece apenas alguns esforços para especificar conceitualmente as diferenças entre organizações que atuam como intermediárias – atribuindo, em geral, valência positiva à intermediação. Durante a década de 1980, a literatura sobre movimentos sociais destacou o papel dos atores intermediários para facilitar processos de mobilização (SNOW; ZURCHER; EKLAND-OLSON, 1980; KLANDERMANS; OEGEMA, 1987; FERNANDEZ; McADAM, 1988). Na última década, a intermediação recebeu atenção mais ampla, como parte das discussões sobre mecanismos e processos nas explicações acerca da chamada de política contenciosa ou de confronto (*contentious politics*). Com base nas definições utilizadas

por analistas de redes sociais, McAdam, Tarrow e Tilly (2001, p. 26) definiram a intermediação como “o vínculo entre dois ou mais lugares sociais (*social sites*) atualmente desconectados e feito por uma unidade que intermedeia as relações de uns com os outros e/ou com um outro lugar (*site*)”. No trabalho desses autores – como em grande parte da literatura de análise de redes sociais –, tal “unidade” poderia ser representada por indivíduos ou organizações que exerçam papéis positivos fundamentais ao criar novas conexões e facilitar o fluxo de recursos.

Sem dúvida, compreender a intermediação desta maneira contribuiu para esclarecer um mecanismo relacional que ajuda a explicar a difusão dos movimentos sociais; entretanto, não diferencia os tipos de *brokers* ou os papéis de intermediação. Mais especificamente, pouco ajuda para se compreender a institucionalização da intermediação, que – diferentemente da intermediação informal especificada na abordagem da política contenciosa – tende a acontecer como decisão interna em ecologias organizacionais já ampliadas ou em processo de ampliação, dentro das quais os atores podem ter laços anteriores, que buscam fortalecer ou transformar. Na verdade, vincular “lugares sociais atualmente desconectados” é um papel que provavelmente será cumprido por muito poucos atores com características diferenciadas, os quais podem eventualmente estar cientes de sua própria singularidade e agir para manter essa vantagem – tal e como mostrou uma parte da literatura de análise de redes (BURT, 1992). Mais recentemente, Mische (2008) propôs uma visão mais ampla sobre as posições dos *brokers* dentro das redes de atores e mobilização sociais, argumentando que a “existência de aglomerados completamente desconectados é apenas um caso-limite em relação a formas parciais de intersecção e disjunção, de ocorrência mais comum” (48, ver também VON BÜLOW, 2011). Além disso, conforme será assumido na próxima seção, os impactos da intermediação não podem ser definidos de antemão. Eles não são inerentemente bons ou maus, seja para espalhar a mobilização social ou para promover os interesses dos atores objeto da intermediação.

3 Variedades de *brokers* e desafios da institucionalização

Partimos de esforços analíticos recentes, voltados para América Latina e preocupados com associar atores empíricos a tipos de intermediação generalizáveis. Com maior precisão, duas tipologias de organizações de intermediação

forneceram a base para a tipologia aqui proposta – ambas, por sinal, publicadas na última década e construídas indutivamente com base em instrumentos de pesquisa muito semelhantes.¹⁰ A primeira faz parte de um projeto de pesquisa comparativo e amplo, coordenado por Ruth Collier e cujos resultados vieram à luz em volume organizado por Collier e Handlin (2009). No contexto do que consideram uma mudança histórica na forma de organização dos interesses populares na América Latina, os autores se propõem a examinar como essa mudança afeta as possibilidades de escalar demandas por parte de atores vinculados a esses interesses. De acordo com sua análise, e com base nos resultados de *surveys* de associações realizados em Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile), Lima (Peru) e Caracas (Venezuela), houve uma transição no regime de interesses na região, passando-se do que os autores chamam de regimes centrados em núcleos sindical-partidários (*union-party hub*, ou *UP-Hub*) para configurações emergentes estribadas em redes associativas (*associational networks*, ou *A-Net*). Fundamental nessa transição é que as redes de associações comunitárias e organizações não governamentais (atores “A-Net”) substituíram os sindicatos filiados a partidos (atores “Up-Hub”) como organizações predominantes para a mobilização popular e para a intermediação de interesses populares perante o Estado.¹¹

No capítulo que analisa as novas modalidades de escalar demandas populares, Handlin e Kapiszewski (2009, p. 230) definem-nas como formas de “coordenação realizada entre entidades organizacionais”. Eles identificam dois tipos de “associações coordenadoras”, ou seja, “aquelas para as quais coordenar outras associações é uma função central” (HANDLIN; KAPISZEWSKI, 2009, p. 231): ONGs nodais e frentes flexíveis. Conforme os resultados do *survey*, para associações de ambos os tipos coordenarem outras associações é uma atividade importante e trabalham com, pelo menos, cinco outras associações. No entanto, elas raramente recebem poder formal para representar outras organizações, o que, argumentam os autores, significa que as

10 As perguntas base para o survey de associações que deram origem às duas tipologias aqui examinadas foram escritas conjuntamente entre os membros dos projetos de pesquisa. O questionário foi desenhado em 2001, testado em 2002 e aplicado em anos sucessivos nos diferentes países contemplados pelas duas pesquisas.

11 As implicações mais gerais desse diagnóstico para América Latina foram revisadas recentemente no seminário “A New Critical Juncture? Changing Patterns of Interest Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America”, sediado no Kellogg Institute for International Studies, 24-26 de abril de 2014.

coordenadoras da A-Net estão em um plano horizontal em relação a outras cujas atividades elas dirigem e coordenam dentro da rede – uma diferença importante em relação às típicas coordenadoras no mundo do trabalho do UP-Hub (HANDLIN; KAPISZEWSKI, 2009, p. 231-232).

As diferenças entre estes dois tipos estão relacionadas aos seus recursos organizacionais e financeiros, ao seu nível de democracia interna e a ligações com atores externos à A-Net (231-245). As ONGs nodais se identificam como ONGs, têm mais probabilidades de ter laços financeiros e organizacionais com organizações e governos nacionais, estaduais e internacionais, e suas práticas de governança interna são caracterizadas como participação sem democracia. As frentes flexíveis, ao contrário, identificam-se como redes, federações ou como mesas de concertação. Elas estão entre as entidades associativas menos institucionalizadas, tendem a não ter laços com atores externos com potencial para comprometer sua autonomia e são altamente participativas e democráticas. Por exemplo, os dados da pesquisa mostram que elas têm muito mais chances de assumir práticas democráticas em termos de eleições internas do que todas as outras associações (241).

A segunda tipologia a que recorreremos foi proposta por Gurza Lavalle e Bueno (2011), com base em uma pesquisa similar com associações realizada em São Paulo (Brasil) e na Cidade do México (México). Os autores argumentam que a ampliação das ecologias organizacionais nessas cidades implicou um processo de diferenciação e de especialização funcional na sociedade civil. Como também afirmamos neste artigo, essa ampliação não levou a um deslocamento da importância de velhas organizações da sociedade civil para outras novas, e sim a uma ecologia organizacional mais complexa na qual não apenas coexistem diferentes tipos de organizações, mas associações especificamente institucionalizadas para realizar funções de intermediação cumprem um papel fundamental.

Os autores propõem diferenciar organizações de primeiro, segundo e terceiro níveis (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007). Naquelas de primeiro nível, organizadores e beneficiários pertencem aos mesmos grupos sociais e normalmente se definem como parte da mesma categoria social ou da mesma comunidade, por vezes, territorialmente delimitadas – centros comunitários de jovens, associações de idosos, associações de moradores e

grupos religiosos de autoajuda. As organizações de segundo nível, por sua vez, geralmente trabalham para terceiros, ou seja, organizadores e beneficiários normalmente pertencem a diferentes grupos sociais e os segundos não identificam os primeiros como membros do mesmo grupo social ou da mesma comunidade da qual eles fazem parte. Por sua vez, os organizadores (por exemplo, membros de ONGs de defesa de causas, ONGs de fomento local, ou associações de assistência social) costumam descrever seus beneficiários como públicos, populações-alvo ou setores da população afetados por tipos específicos de vulnerabilidade social, econômica e política (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008, p. 468-472). Organizações do terceiro nível, por outro lado, não trabalham para pessoas, e sim para outros atores sociais, ou seja, são organizações fundadas por outras organizações civis com o objetivo de cumprir funções de coordenação. Portanto, devem executar tarefas institucionalizadas de intermediação.

Gurza Lavalle e colegas também propõem uma tipologia das organizações de terceiro nível, desenvolvida indutivamente a partir dos resultados do *survey* de associações e considerando a relação com os beneficiários e os repertórios distintivos de atividades por elas exercidos. Trata-se de dois tipos de associações: articuladoras e fóruns. As articuladoras estão entre os atores mais centrais dentro das redes da sociedade civil na Cidade do México e em São Paulo, e se encontram acopladas em termos relacionais a ONGs, mas não são, elas próprias, ONGs – visto que as últimas são tipicamente associações de segundo nível (GURZA LAVALLE; BUENO, 2011). Além de articular agendas, estratégias e ações coletivas comuns entre seus membros, as articuladoras agregam e escalam reivindicações, e representam seus membros diante de autoridades públicas e outros atores da sociedade civil. Os fóruns, por sua vez, são menos centrais e funcionam principalmente como espaços da sociedade civil para o adensamento de consensos em torno de políticas específicas e para a promoção de agendas básicas comuns entre seus membros.

As duas tipologias contribuem para a compreensão da variedade de *brokers* presentes no seio da sociedade civil, mas apresentam certas limitações para os propósitos deste artigo. No plano mais geral, essas tipologias seguem uma lógica indutiva, enquanto aqui, devido ao foco no desenvolvimento conceitual, parte-se de um critério geral – regras de pertencimento que definem as

fronteiras dos atores intermediados pelos *brokers* – e derivam-se analiticamente implicações desse critério não apenas para a classificação empírica de atores, mas, sobretudo, para outras dimensões cruciais da ação coletiva. Além disso, as tipologias examinadas acima são empiricamente mais amplas do que a nossa, pois classificam o conjunto de atores encontrados nas pesquisas nas diferentes cidades, e não apenas aqueles dedicados a atividades de intermediação entre organizações da sociedade civil. Por fim, devido à diversidade empírica encontrada, ambas as tipologias utilizaram critérios de classificação apenas parcialmente relacionados ao exercício de papéis de intermediação. Como estamos interessados em papéis de intermediação institucionalizados e os *trade-offs* inerentes à institucionalização, introduzimos distinções mais claras.

Como mostrado na Quadro 1, diferenciamos três tipos de *brokers* institucionalizados: associações pico, conglomerados associativos e entidades multisetoriais. Em primeiro lugar, cada tipo é definido em função de quem faz ou não parte da organização, ou seja, das regras de pertencimento que demarcam as fronteiras entre um ator coletivo composto e fundado por outros atores coletivos e os atores externos ao seu ambiente. As regras de pertencimento constituem, nesse sentido, aquilo que Diani (no prelo) chamou de “mecanismo de definição de limites”. De acordo com esse critério, a variedade de *brokers* institucionalizados é passível de diferenciação em termos do grau de formalização e, conseqüentemente, rigidez de suas regras de pertencimento ou fronteiras. Em um extremo, graus elevados de institucionalização supõem a criação de organizações lançando mão de expedientes jurídicos que criam obrigações estatutárias; no outro, fronteiras rígidas se desmancham e cedem passo a critérios implícitos relativamente flexíveis. A consequência mais óbvia das regras de pertencimento é que a variação no seu grau de formalização – das mais formais às menos formais – traz consigo, por definição, efeitos inversos quanto à pluralidade de participantes na organização intermediadora – dos menos plurais aos mais abertos à participação de atores diversos.

Esse critério basilar – regras de pertencimento – tende a covariar com características importantes das relações entre o *broker* institucionalizado e seus membros, e da definição de objetivos que, em princípio, ele tem ao seu alcance. Com efeito, diferentes regras de pertencimento estão intimamente vinculadas a diferentes modalidades de relação entre o intermediário

institucionalizado e seus membros. Laços formais, amiúde legalmente estatuídos no caso das associações pico, comportam relações baseadas em filiação, ordenadas por direitos e obrigações do *broker* e dos membros. Por sua vez, laços mais vagos e informais, próprios da participação de associações em entidades multissetoriais, ordenam as relações entre o *broker* e seus membros de forma igualmente laxa, mediante a orientação de condutas por adesão voluntária a consensos mínimos produzidos entre atores que se encontram como participantes de determinados espaços ou instâncias.

O grau de formalização das regras de pertencimento e, por conseguinte, a pluralidade dos atores intermediados pelo *broker* e as modalidades de relação entre *broker* e membros também constroem o alcance dos objetivos a serem definidos. O escopo dos objetivos que os *brokers* podem plausivelmente se propor a atingir é constrangido não apenas pelos recursos a ele concedidos, mas também pelo fato de os atores intermediados se disporem a manter seus laços com o *broker* apenas em torno de certos objetivos. Mais uma vez, essa segunda dimensão correlata tende a covariar com o critério basilar, embora não implique necessariamente uma sequência que vai de objetivos mais específicos aos mais amplos ou mais vagos. A variação, neste caso, está relacionada ao denominador comum que une os participantes destas iniciativas de intermediação organizacional, o qual é mais restrito quanto menos formalizada a intermediação e vice-versa.

Quadro I – Três tipos de *brokers* institucionalizados e características correlatas

Tipos	Regras de pertencimento		Características correlacionadas		Principais papéis de intermediação		Exemplos
	Formalização	Pluralidade	Relacionamento com membros	Definição de objetivos	Externos	Internos	
Associações pico	Fronteiras são rígidas e normalmente definidas por regras jurídicas.	Restrita a um subconjunto específico de atores.	Membros tendem a ser filiados.	Objetivos amplos derivados dos interesses dos filiados	Tradutoras Coordenadoras Articuladoras Representantes	Coordenadoras Articuladoras Representantes	Convergência de Organismos Civiles por la Democracia (Convergencia); Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)
Conglomerados associativos	Limites são flexíveis, mas definidos por regras explícitas.	Abertos a uma ampla gama de atores.	Membros tendem a ser aliados (como em campanhas ou coalizões).	Objetivos explícitos compartilhados pelos aliados	Tradutores Coordenadores Articuladores Representantes	Tradutores Coordenadores Articuladores Representantes	Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; Rede Brasileira pela Integração dos Povos
Entidades multissetoriais	Sem limites claros, embora existam regras implícitas vagas.	Abertas a uma ampla gama de atores.	Membros tendem a ser participantes de espaços afins.	Adesão de consensos sobre questões relacionadas a políticas.	Tradutoras	Tradutoras Coordenadoras Articuladoras	Red Social por un México Libre de Adicciones; Fórum da Saúde

Fonte: Adaptado de Gurza Lavalle e von Bülow (no prelo) e von Bülow (2011, p. 169).

Por fim, é oportuno entender a diversidade de papéis que os *brokers* podem exercer, bem como as tarefas específicas a eles correspondentes. Para tanto, é útil pensar em termos de uma “escada da intermediação”¹² que vai das tarefas mais simples às mais complexas. A Quadro 2 permite sintetizar um volume considerável de informação acerca das relações entre papéis e tarefas principais, enquanto a Quadro 1 associa tais papéis e os tipos de *brokers*. As tarefas mais básicas próprias à intermediação são aquelas relacionadas com o papel de “tradutor”. São semelhantes à descrição de Morris (1981) sobre os “centros de movimento” durante as mobilizações pelos direitos civis nos Estados Unidos, que recebiam informações e as retransmitiam. Ao falar em termos de “tradução”, no entanto, ressaltamos que os *brokers* muitas vezes reformulam ou, com maior precisão, recodificam e decodificam as informações recebidas ou emitidas. À medida que os atores ascendem na escada, assumindo papéis de coordenação, articulação e representação, as tarefas correspondentes exigem processos mais complexos de negociação internos e externos.

Nem os papéis nem suas tarefas correspondentes são excludentes entre si, mas são mais ou menos importantes dependendo do tipo de *broker*, e também podem ser combinados de maneiras diferentes. Assim, enquanto uma maior pluralidade torna mais relevante o papel de tradutor (Quadro 1), menos formalização pode impor limitações à realização de tarefas de representação e, em termos mais gerais, às tarefas de intermediação externa. Se os *brokers* executam ou não todas essas funções é uma questão empírica, como será discutido a seguir, mas, no mínimo, elas supõem articulação de iniciativas conjuntas e negociação de marcos (*frames*) comuns quando exercida a intermediação interna, e a definição de uma agência unificada para a vocalização das reivindicações dos membros quando os *brokers* se dedicam à intermediação externa.

¹² Com base em nosso trabalho anterior, nos apoiamos na proposta de Sherry Arnstein (1969) de “escada da participação”. Ver von Bülow (2011, p. 168).

Quadro 2 – A escada da intermediação

Tipo de papel exercido	Principais tarefas internas	Principais tarefas externas
Tradutor	Recepção, decodificação e difusão da informação.	Transmissão, codificação e difusão da informação.
Coordenador	Divisão de trabalho entre os participantes. Recepção e distribuição de recursos. Busca de contato com novos participantes potenciais.	Definição de compromissos comuns. Procura e negociação de recursos. Busca de contato com atores relevantes.
Articulador	Promoção de diálogo para construir consenso. Capacitação. Monitoramento de negociações e/ou debates.	Promoção do diálogo para promover plataformas discursivas compartilhadas. Acompanhamento dos rumos de leis, eventos e debates.
Representante	Consulta sobre decisões específicas. Informações sobre desdobramentos relacionados a tarefas de representação. Harmonização de agendas internas e externas.	Falar em nome dos membros em comitês, conselhos, audiências públicas, e/ou mesas de negociação. Expressão de reivindicações e posições na esfera pública.

Fonte: Adaptado de von Bülow (2011, p. 169).

As associações pico têm limites mais rígidos na definição de membros e perfis menos plurais quanto à participação do que os outros dois tipos. Sua composição costuma ser restrita a um subconjunto específico de atores com determinadas características afins que, normalmente, estão relacionados à associação por filiação, como no caso das centrais sindicais, que reúnem grupos de sindicatos, e das associações de ONGs, que restringem o acesso a um tipo predefinido de organização – seja por afinidades político-ideológicas ou funcionais. As associações pico são criadas para cumprir papéis externos de intermediação, principalmente os de representação, que também supõem o desempenho de funções internas de articulação, coordenação e representação. Devido à homogeneidade interna, elas não precisam desempenhar o papel de tradutoras entre seus membros, embora efetuem tarefas de codificação e decodificação em face dos atores externos. A filiação geralmente é um vínculo com *status* jurídico, e as associações pico não raro contam com estatutos que

indicam um conjunto básico de compromissos institucionais a serem cumpridos no interesse dos filiados. Graças à formalização, esse conjunto básico de compromissos, na verdade, traduz-se em uma ampla gama de programas e projetos, na forma de atividades e metas específicas, sem que a amplidão dessa gama acarrete riscos quanto à eventual saída de membros, desde que preservado o mandato institucional de agir em determinada área no melhor interesse dos membros. Exemplos bem conhecidos nos contextos mexicano e brasileiro, criados no início dos anos 1990, são, respectivamente, Convergencia no México e a ABONG no Brasil.

Nos casos dos conglomerados associativos e das entidades multissetoriais, os limites que definem suas fronteiras são menos rígidos, ou seja, essas organizações estão abertas a uma ampla gama de atores. As entidades multissetoriais reúnem organizações e indivíduos que podem ser chamados de “membros” ou, por vezes, apenas de participantes, trabalhando em torno dos mesmos temas ou setores de políticas públicas. No caso dessas entidades, a participação não é definida com base em um *status* jurídico ou organizacional, mas apenas em função de afinidades temáticas entre os atores que tendem a se reunir como participantes em espaços de diálogo ou em eventos específicos. Externamente, esses intermediários desempenham apenas o papel de tradutores, sem o poder de agir pelos seus membros, mas apenas de comunicar os consensos básicos alcançados. Internamente, ao funcionarem como espaços de diálogo entre atores reunidos por afinidades temáticas, tais entidades realizam funções de coordenação, articulação e tradução entre participantes. Os limites vagos e a pluralidade de atores não permitem a definição de objetivos claros que subordinem a ação dos participantes, mas apenas a definição de prioridades gerais a serem promovidas por livre adesão pelos participantes. Exemplos desse tipo de *broker* institucionalizado são a Red Social por un México Libre de Adicciones e o Fórum da Saúde do Brasil.

Por fim, os conglomerados associativos estão em uma posição intermediária entre as associações pico e as entidades multissetoriais em termos da definição de regras de pertencimento, sendo mais flexíveis do que as primeiras e mais rígidos do que as segundas. Em contraste com as entidades multissetoriais, implicam laços mais fortes entre os atores por eles intermediados, que não apenas sustentam afinidades temáticas, mas também abraçam pontos de vista ou entendimentos políticos comuns ao ponto de levá-los a se tornar

aliados em campanhas e na formação de coalizões. A declaração pública desses entendimentos ou visões políticas e dos objetivos almejados funciona como um filtro ou uma definição explícita de regras para se tornar membro da coalizão ou da campanha. A formalização e pluralidade implicam a ausência de mandato institucional amplo. A definição de objetivos claros e delimitados é, assim, condição para a sobrevivência da intermediação. Por fim, os conglomerados associativos são criados para desempenhar papéis internos e externos, sendo, na verdade, o tipo de *broker* que exerce a maior gama de papéis. Bons exemplos são as seções nacionais da Aliança Social Continental no México e no Brasil, analisadas na seção seguinte.

É importante observar que as divisões entre estes três tipos de *brokers* institucionalizados são menos engessadas do que pode parecer quando se examina a Tabela 1. Além disso, não são excludentes. É possível – e, na verdade, bastante comum – que a mesma organização civil participe ou seja membro de mais de um dos arranjos organizacionais definidos. Por fim, não argumentamos que um tipo de *broker* institucionalizado seja, *a priori*, mais ou menos eficiente do que os outros, nem pressupomos que um seja mais democrático do que os outros – seja qual for a definição de “eficiente” e “democrático” adotada –, mas apenas apontamos o fato de existirem diferentes níveis de formalização das regras de pertencimento inter-relacionados com o alcance dos objetivos organizacionais e outras características correlatas relevantes. Assim sendo, nem a “formalização” nem a “pluralidade” são abordadas de um ponto de vista normativo. Conforme será elucidado a seguir, diferentes tipos de intermediação institucionalizada trazem consigo diferentes papéis de intermediação, e, portanto, diferentes desafios.

A criação de *brokers* organizacionais institucionalizados é uma decisão política que traz consigo *trade-offs*. Isso, a despeito de a literatura neocorporativa e as recentes contribuições da literatura dos movimentos sociais terem atentado predominantemente para os impactos positivos dos *brokers* sobre a mobilização e a reivindicação. Como ressaltaram Hannan e Freeman (1989, p. 5) em seu trabalho seminal sobre ecologias organizacionais, “grandes quantidades de recursos organizacionais são usados para a construção de organizações e para despesas gerais administrativas, e não para a produção da ação coletiva, o que faz com que a criação de uma organização permanente seja uma forma onerosa de se alcançarem objetivos sociais”. Além de sua natureza onerosa, uma vez

criadas, as organizações desenvolvem sua própria lógica e os profissionais nelas empregados desenvolvem interesses próprios, gerando desafios de prestação de contas perante seus fundadores – uma lição bem aprendida, por sinal, pelo menos desde a obra de Robert Michels, de 1911, sobre os partidos políticos e a lei de ferro da oligarquia.

Entender por que os atores da sociedade civil decidem unir forças – ou não – vai além dos objetivos deste artigo. Nosso foco está no mapeamento conceitual de diferentes iniciativas institucionalizadas de intermediação (tipologia) e dos *trade-offs* ou desafios que impõem aos atores que decidem participar delas. Trata-se, nos termos do conhecido dilema democrático de Dahl (1994), da difícil escolha entre efetiva participação individual e autodeterminação, embora em escopos de ação assaz limitados, ou efetividade agregada sobre âmbitos de ação relevantes, mas com peso insignificante dos atores individuais. Em outras palavras, no plano da intermediação interna, organizações civis têm que escolher entre concentração de poder no intermediário ou uma abordagem mais distributiva, que promove relações igualitárias, mas também fragmentação de recursos e ineficiência. Sem *brokers* institucionalizados, a capacidade de cumprir papéis de coordenação, articulação e representação dependerá de persuasão moral, com custos de oportunidade potencialmente elevados e o risco de perpetuar conflitos internos pela ausência de recursos organizacionais para processá-los.¹³ Externamente, o *trade-off* da efetividade impõe uma escolha entre permanecer autônomo, mas com pequenas chances de ser ouvido, ou ser ouvido e aumentar significativamente as chances de ter impacto ao agir por meio de um *broker* que, todavia, irá interpretar as necessidades dos atores, reduzir a pluralidade e, até mesmo, subordinar-lhes a vontade a decisões vinculantes ou de cumprimento obrigatório.

No entanto, não seria prudente pressupor que um conjunto de atores pertencentes a uma ecologia organizacional ampliada escolherá necessariamente o caminho da institucionalização. A institucionalização não é uma receita para o sucesso, e é possível que haja fracassos. Além disso, mesmo quando esse caminho for escolhido, o *status* de *broker* não é imutável, e os membros podem

13 Warren (2004) apontou corretamente as dificuldades enfrentadas por associações que dependem inteiramente de relações voluntárias, sem componentes organizacionais, para lidar com o conflito interno. Nesse caso, o único meio disponível é a persuasão moral, mas ela não resiste a muito estresse.

desinstitucionalizar a intermediação através de estratégias de vocalização de desavenças ou de saída (*voice or exit*) (HIRSCHMAN, 1970). Em se tratando de uma organização que trabalha para outras organizações-membros, não apenas é comum existir uma variação de recursos de poder considerável entre os membros, mas alguns dos últimos podem possuir mais recursos do que próprio *broker* (AHRNE; BRUNSSON, 2008). Nesse sentido, a intermediação também é um empreendimento arriscado do ponto de vista do *broker*. A ameaça da desinstitucionalização pode se concretizar não só por causa de mau desempenho, mas inclusive porque o próprio desequilíbrio de recursos acarretado pelos papéis de intermediação – especialmente em relação aos membros mais desprovidos – gera suspeita permanentemente (STOVEL; SHAW, 2012). Como será mostrado na análise empírica apresentada na próxima seção, isso faz da institucionalização da intermediação um empreendimento arriscado. Os riscos, todavia, variam conforme o tipo de *broker*.

4 Os papéis dos *brokers* em ecologias organizacionais ampliadas

Nesta parte do artigo, apresentamos exemplos específicos dos três tipos de *brokers* institucionalizados. Os exemplos iluminam a dinâmica da institucionalização da intermediação e os desafios enfrentados pelos atores da sociedade civil que participam dessas iniciativas e pelos próprios *brokers*. Os exemplos também mostram possibilidades para atenuar os riscos da institucionalização, ora no plano das relações internas à organização, ora no plano da composição das ecologias organizacionais.

Inicialmente, trataremos da análise dos conglomerados associativos, a partir dos casos da Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) e da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Elas são organizações transnacionais fruto dos recentes esforços de criação de organizações que possam cumprir funções de intermediação dentro e fora das fronteiras nacionais. Na segunda parte desta seção, abordaremos os casos das associações pico e das entidades multissetoriais, analisando seu papel no âmbito das ecologias organizacionais da sociedade civil de São Paulo e da Cidade do México. Conforme esclarecido na introdução, estas seções são baseadas em distintos projetos de pesquisa e metodologias que, apesar das diferenças, mostram o papel cada vez mais relevante dos *brokers* institucionalizados. Enquanto a seção

sobre conglomerados transnacionais trata mais da agência dos *brokers*, a seção sobre associações pico e entidades multissetoriais destaca os impactos de suas posições em redes de organizações da sociedade civil.

5 Conglomerados associativos e ação coletiva transnacional

Nas últimas duas décadas, desde a negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês) até a negociação (fracassada) da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o lançamento da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), um grupo muito amplo e heterogêneo de organizações da sociedade civil das Américas foi se conscientizando da relevância dessas negociações e seus impactos sobre vários públicos e arenas de políticas públicas. Para esses atores, a criação de *brokers* institucionalizados se tornou uma tarefa fundamental. Como resultado da crescente demanda por espaços comuns de encontro e por coordenação, eles construíram uma nova infraestrutura organizacional, hemisférica, de escala múltipla e diferentes setores. Alianças nacionais reuniram ONGs, organizações de movimentos sociais, associações de pequenas empresas e iniciativas religiosas, as quais, por sua vez, reuniram-se em escala transnacional, sob o guarda-chuva de uma nova coalizão, a Aliança Social Continental (ASC), que foi criada em 1997.¹⁴

Porém, nem todos os atores da sociedade civil interessados em negociações comerciais participaram desses esforços. Ao decidir se e como participar da ação coletiva em escala múltipla, os atores tiveram que tomar decisões importantes em duas etapas sucessivas. Em primeiro lugar, poderiam decidir participar desse processo de construção de alianças ou atuar por conta própria. Enquanto a primeira opção implicava a negociação dos marcos da ação com outros atores (e pelo menos alguma perda de visibilidade de organizações e reivindicações específicas), a outra trazia o risco de isolamento e, portanto, de irrelevância. Em segundo lugar, ao aceitar a necessidade de fazer parte desse novo conglomerado colaborativo, os atores tiveram que decidir sobre a governança interna tanto das alianças nacionais como da ASC. Mais uma vez, isso implicou uma opção entre a criação de poderosas organizações, de um lado, e a autonomia de seus membros individuais, de outro. Considerando-se os

¹⁴ Para uma explicação da metodologia de pesquisa adotada e uma análise mais detalhada do processo de criação da Aliança Social Hemisférica e suas seções nacionais, ver von Bülow, (2011, 2014).

objetivos teóricos deste artigo, é mais interessante destacar os arranjos organizacionais relacionados a tarefas de intermediação aos quais os atores chegaram.

A estrutura organizacional resultante não foi uma campanha de curto prazo nem uma estrutura hierárquica, e sim uma divisão do trabalho flexível e de múltipla escala, entre atores que tinham em comum uma postura crítica em relação aos acordos multilaterais de comércio e um interesse em influenciar os processos de integração regional da América Latina. Na tentativa de evitar hierarquias rígidas, essa estrutura se baseou em coalizões nacionais que cumpriam os quatro papéis de intermediação especificados na Quadro 2: de *tradutoras*, que produzem, recebem e disseminam informações através das fronteiras e das línguas; de *coordenadoras*, necessárias para organizar a distribuição de recursos, responsabilidades e informação; de *articuladoras*, que estabelecem pontes para reunir atores e negociar posições comuns, e de *representantes* de um grupo mais amplo em eventos e reuniões nacionais e internacionais. Enquanto os três primeiros implicam tarefas de intermediação executadas internamente, o último implica vínculos com outros atores, como autoridades do Estado. Essas organizações operam como nós transnacionais, porque elas existem como parte de uma rede mais ampla organizada em nível transnacional, neste caso, sob a bandeira da ASC.

Neste artigo, trataremos das experiências de duas das 17 coalizões nacionais relacionadas aos acordos comerciais que existiam em 2013: a RMALC e a REBRIP.¹⁵ Por meio da análise desses casos, identificaremos dilemas de intermediação semelhantes, enfrentados de modo distinto por atores inseridos em diferentes contextos políticos e sociais.

5.1 Os casos da RMALC no México e da REBRIP no Brasil

A RMALC foi criada por um conjunto amplo de organizações mexicanas da sociedade civil, em 1991, para influenciar os debates sobre as negociações do NAFTA. Nos primeiros anos, foi administrada por voluntários e ocupou temporariamente um espaço na sede de uma pequena central sindical chamada Frente Auténtico del Trabajo (FAT). Em 2005, a coligação tinha seis funcionários remunerados e ocupava permanentemente uma parte maior do

¹⁵ Para uma análise mais completa das mobilizações em torno dos acordos regionais de livre comércio, ver von Bülow (2011, 2014).

edifício da FAT na Cidade do México. Tendo começado com 42 organizações filiadas, o número cresceu para mais de 100 durante os debates do NAFTA, mas depois diminuiu. Em 2013, reunia cerca de 16 organizações da sociedade civil.¹⁶

A REBRIP foi criada alguns anos depois da RMALC, no contexto das negociações hemisféricas da ALCA. Em vez de passar por um processo de crescente profissionalização, semelhante ao da RMALC, a Secretaria da coalizão manteve sua sede em uma organização já existente (na sede da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, entre sua fundação e 2010; e a partir de então, na Central Única dos Trabalhadores – CUT), com uma estrutura muito pequena e com menos dependência do que a RMALC de pessoal remunerado e da captação de recursos externos. Em 2013, reunia 67 organizações de movimentos sociais, ONGs e coalizões de organizações da sociedade civil.¹⁷

Apesar destas diferenças e das variações no contexto político do México e do Brasil, afirmamos que os membros das duas coligações enfrentaram um desafio semelhante: o de construir organizações de intermediação eficientes que pudessem exercer papéis de coordenação, articulação, tradução e representação. Esse desafio implicava, todavia, uma escolha: uma maior eficiência poderia acarretar perda de autonomia dos membros individuais. No caso das organizações mexicanas que ainda pertenciam à RMALC na década de 2000, tinham passado a utilizar a coalizão não como coordenadora, articuladora ou representante, mas fundamentalmente como tradutora, ou um lugar de debate, produção e difusão de conhecimento. A RMALC conseguiu sobreviver como a referência nacional mais importante para os atores em busca de uma análise crítica dos acordos comerciais e seus impactos, capaz de apresentar as questões em termos que seus membros pudessem entender facilmente, ligando as negociações internacionais às realidades locais.¹⁸ No entanto, não

16 Para uma lista de membros, consulte <<http://www.rmalc.org.mx/integrantes.htm>>, acessada em 15 de abril de 2013.

17 Para uma lista de membros, consulte <<http://www.REBRIP.org.br/conteudo/34/membros>>, acessada em 15 de abril de 2013.

18 Vários dos entrevistados mexicanos destacaram o importante papel intelectual da RMALC na produção de conhecimento. Entre 1991 e 2003, a RMALC publicou ou coeditou 23 publicações, além de inúmeros materiais de educação popular e boletins (MASSICOTTE, 2004, p. 289).

conseguiu desempenhar as outras funções de intermediação para as quais a coalizão tinha sido criada.

Uma maneira de compreender essa atuação limitada é analisar a capacidade da RMALC de intermediar as relações com atores dos outros países. Como explicou um dos membros, a dependência em relação à coalizão como porta de entrada única para chegar a aliados de outros países foi reduzida:

No início, talvez a porta fosse a RMALC, mas agora temos uma série de relações que foram construídas [...] O processo transbordou para outras questões, as pessoas se especializaram, foram estabelecidos contatos bilaterais. Agora, existem outros níveis de relacionamento.¹⁹

A dificuldade crescente da RMALC para cumprir os papéis mais complexos de intermediação está relacionada não só aos riscos inerentes ao caminho de institucionalização e seu processo natural de centralização de laços e especialização, mas ao que Stovel e Shaw (2012) chamaram de “dilema inevitável”, raramente abordado em debates teóricos: a capacidade dos *brokers* de manter a confiança necessária para continuar a realizar tarefas de intermediação. Como explicaram em entrevistas muitos dos ex-participantes da RMALC, a concentração do poder de decisão em alguns indivíduos que diziam falar em nome de todos foi uma das maiores fontes de crise deste *broker* (VON BÜLOW, 2011, 2014). Entre a década de 1990 e a de 2000, a RMALC passou de um conglomerado associativo a algo mais próximo a uma entidade multissetorial em termos dos papéis de intermediação que era capaz de desempenhar (ver Quadro 2).

No caso da REBRIP, a relação entre os papéis da coalizão e a autonomia dos membros individuais foi tema de debate explícito e polêmico. Como explicou um relatório interno produzido pela REBRIP em 2007, o resultado do debate foi um desenho organizacional inovador que tentava encontrar um equilíbrio entre eficiência e autonomia:

Hoje, na Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), chegamos a uma dinâmica que nos permite afirmar que somos, ao mesmo tempo, um espaço e uma rede. Não somos [como] o processo do Fórum Social Mundial, uma vez que adotamos posições claras que norteiam nossas ações. No entanto, também não somos uma estrutura rígida que limite a autonomia de seus membros. Agimos com posições claras, mas com a limitação do mínimo denominador comum possível. (REBRIP, 2007).

¹⁹ Entrevista com Brisa Maya, CENCOS, Cidade do México, agosto de 2005.

Embora tenha sido mais bem sucedida do que sua equivalente mexicana na manutenção de uma participação ampla – a despeito e graças a seu perfil mais baixo –, a REBRIP não ficou imune ao dilema da desconfiança mencionado anteriormente. Como reconheceu a Coordenação da REBRIP, muitos de seus próprios membros eram maiores (em termos de base social e poder político) do que a coalizão, o que fazia com que as posições deles não fossem decididas prioritariamente no âmbito daquela arena (REBRIP, 2007). Grandes organizações, como a CUT ou o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), viam a REBRIP como um espaço importante para acessar conhecimento, permitir coordenação de ações em torno de objetivos e questões específicas, e debater com outros tipos de atores com os quais não se encontravam necessariamente fora da coalizão – mas não como uma arena para construir posições comuns vinculantes. Assim, embora a REBRIP tenha sido capaz de sustentar altos níveis de participação, sua capacidade de desempenhar o papel da representação enfrentou limitações importantes e crescentes com o tempo.²⁰

Paradoxalmente, o baixo perfil adotado pela REBRIP implicou que fosse mais bem sucedida do que sua homóloga mexicana. Tal e como Diani (2003, 2013) tem argumentado, *brokers* não são necessariamente lideranças fortes, pois desempenhar esse papel em cenários de ação coletiva heterogêneos pode solapar as chances de se agir como mediador entre diferentes facções e organizações.

Na medida em que os conglomerados associativos que deveriam cumprir papéis institucionalizados de intermediação foram progressivamente substituídos por laços diretos, como ocorreu na RMALC, colocou-se em xeque toda a estrutura de intermediação institucionalizada de coalizões que cruza e conecta as escalas continental, nacional e local. Ao mesmo tempo, a proliferação de vínculos diretos também sugere um processo potencialmente positivo de diversificação e fortalecimento das relações, e não necessariamente uma tendência dos atores a se afastar da ação coletiva transnacional e da construção sustentada de coalizões.

20 Para uma análise mais detalhada, ver von Bülow (2011).

6 Associações pico e entidades multissetoriais

No Brasil e no México pós-transição, uma ampla gama de associações dedicadas ao desenvolvimento local, à defesa de direitos e à assistência social tem enfrentado o desafio de criar formas organizacionais inovadoras para desempenhar papéis de intermediação internos e externos. Os nomes locais variam: “fóruns”, “centrales”, “redes”, “federações”, “coordenadoras”, “ONGs” (que trabalham para outras ONGs) e “fundações” (que trabalham para associações).

De acordo com a tipologia de *brokers* institucionalizados proposta, fóruns e redes constituem casos de entidades multissetoriais, enquanto que os centros, as federações, as coordenadoras e as ONGs e fundações (que trabalham para outras organizações) são associações pico. No caso das entidades multissetoriais, atores diversificados estiveram envolvidos em sua fundação: ONGs de defesa de causas, associações sem fins lucrativos voltadas à prestação de serviços e comprometidas com a assistência social, associações de bairro e organizações de movimentos populares. No caso das associações pico, principalmente a partir dos anos 1990, as ONGs foram importantes, embora outros atores também tenham estado envolvidos na sua fundação (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011).

6.1 Organizações de organizações, fóruns e afins na Cidade do México e em São Paulo

No México, novas formas de associações pico começaram a aparecer no cenário de mobilização social da década de 1970, quando o movimento das classes baixas urbanas, conhecido como Movimiento Popular Urbano (MUP), estava à frente dos protestos sociais.²¹ Além das frentes populares, surgiram iniciativas mais estáveis e duradouras em torno do MUP. Elas expressavam a força de atores do MUP em níveis nacional e metropolitano. Por exemplo, a Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) se destacou no MUP graças à sua capacidade de convocar a população de segmentos mal-aquinhoados e promover a ação unificada com atores

21 Estes são novos, não só porque eram atores emergentes na década de 1970, mas em comparação com as organizações mais importantes criadas pelo movimento operário no país, na década de 1930, como parte do acordo do Estado corporativista mexicano que fundiu corporações, atores sociais organizados e partido de Estado.

diversificados e em todo o país (RAMÍREZ, 1988; ISUNZA, 2001, p. 179-284; ALVAREZ, 2005, p. 158). A CONAMUP e a maioria das associações pico do MUP decaíram no final da década de 1980 e no início da década de 1990 (BOLOS, 1999, p. 166).

Formas renovadas de associações pico surgiram novamente a partir dos anos 1990, engajando-se na transição democrática, na capacitação da sociedade civil e na defesa de direitos. Alguns exemplos são, Convergencia, Red Regional para la Migración, Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos (Red TDT) e Alianza Mexicana de Organizaciones Sociales (AMOS). Essas associações já se encontravam entre os atores mais centrais da sociedade civil em meados da década de 2000 (GURZA LAVALLE; BUENO, 2011). Um pequeno número delas tinha perfis temáticos estreitos, trabalhando com públicos muito específicos, mas a maioria trabalhava com causas amplas, como liberdade sexual e direitos reprodutivos, direitos civis e humanos, e democratização, ou para apoiar grupos em condições de vulnerabilidade. Associações pico que trabalhavam com o primeiro conjunto de causas amplas foram fundadas principalmente por ONGs de defesa de direitos, enquanto aquelas dedicadas a trabalhar com segmentos vulneráveis foram criadas principalmente por organizações sem fins lucrativos envolvidas na assistência social e por organizações da sociedade civil que visavam a defesa de valores familiares e cristãos.

No Brasil, grupos de organizações da sociedade civil pertencentes ao que foi chamado de “nova sociedade civil” e “novo sindicalismo” também criaram associações pico. Trataremos apenas do primeiro grupo, muitas vezes chamado de ONGs. A literatura geralmente tem considerado este grupo como intensamente engajado no trabalho em rede (*networking*) e na coordenação da definição de agendas entre atores da sociedade civil (CASANOVAS; GARCÍA, 1999, p. 69-74; SCHERER-WARREN, 1996). O fato de as ONGs terem sido a referência para a descrição das associações pico na literatura não é acidental: há associações pico influentes que têm grande visibilidade e trabalham exclusivamente para ONGs. Em outras palavras, essas organizações de intermediação expressam o aumento da densidade e importância das ONGs – por exemplo, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

A ABONG conta com mais de 230 ONGs filiadas, espalhadas por todas as regiões brasileiras. Além de ser uma organização juridicamente fundada por outras organizações, seus critérios políticos de pertencimento são claros. A ABONG define-se como “democrática, pluralista, antirracista e antissexista, que congrega organizações que lutam contra todas as formas de discriminação, de desigualdade, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia”.²² É particularmente sintomático de seu perfil de associação pico que na reunião plenária em que foi legalmente instituída, em 1991, tenha sido recusada, de forma unânime, a afiliação de uma entidade engajada na planificação familiar (e não na defesa de direitos reprodutivos) (NOGUEIRA, 2014, p. 179-181).²³ A ABONG realiza programas para facilitar a construção de alianças entre atores sociais, promover a reforma política, aumentar a influência política da sociedade civil em questões como políticas urbanas, políticas sociais e participação, e representa seus membros no debate e aprovação de leis – especialmente quando se trata de leis que regulam o terceiro setor. No entanto, ao contrário das associações pico da Cidade do México, em São Paulo, este tipo de *broker* foi fundado por um espectro maior de atores, desde associações de bairro, como é o caso da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), até atores da sociedade civil relacionados ao mercado e à responsabilidade social corporativa, como no caso do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE).

Assim como na Cidade do México, associações pico da “nova sociedade civil” com sede em São Paulo também estavam entre os atores mais centrais em meados dos anos 2000.²⁴ Essas associações trabalham na defesa de direitos e na reivindicação de questões distributivas e de acesso a serviços, como as demandas de ONGs feministas e de associações de bairro. Elas também se congregam em torno de afinidades ideológicas e têm um perfil programático mais claro do que o encontrado na capital mexicana. Especificamente, estão ligadas a redes de ONGs de esquerda – ou, na denominação nativa, do “campo

22 Veja a autodefinição em www.abong.org.br. (visitado em 10 de dezembro, 2013). Veja também o Estatuto da ABONG, disponível em: <http://abong.org.br/quem_somos.php?id=3>.

23 Bem-Estar Familiar – Bemfam é o nome da entidade que teve sua afiliação à ABONG recusada (NOGUEIRA, 2004, p. 180).

24 A centralidade das associações foi aferida como a média de determinadas medidas de centralidade para este tipo em comparação com a média das mesmas medidas para outros tipos de atores.

democrático popular” –, a fundações de financiamento do terceiro setor e a redes de base religiosa ou vinculadas à Igreja católica. Essas três redes não só conectam diferentes conjuntos de atores e seus *brokers*, mas também representam pontos de vista diferentes e, de alguma forma, opostos sobre o sentido da ação coletiva – respectivamente, o engajamento na mudança social de políticas, instituições e valores sociais; na corresponsabilidade, empreendedorismo e ação conjunta com o setor público; e na assistência e apoio a populações vulneráveis. Assim, a principal diferença entre as duas cidades é que uma gama mais ampla de atores, mesmo os periféricos, como associações de bairro, conseguiu criar associações pico em São Paulo.

Do ponto de vista da institucionalização da intermediação e seus desafios, há semelhanças relevantes entre as associações pico de ambas as metrópoles. Os limites à filiação muitas vezes não são tão formais como postula de modo puro a tipologia, mas esses *brokers* apresentam, sim, definições claras de pertencimento e foram fundados por outras organizações para coordenar suas ações, construir agendas comuns, aumentar sua capacidade de agregar interesses e, é claro, para promover os interesses de seus fundadores e representá-los diante de outros atores – principalmente da sociedade civil e do Estado. Curiosamente, à medida que se especializam em intermediação para seus fundadores, em ambos os contextos elas têm poucas relações com outras associações pico (são heterófilas, na linguagem da análise de redes) (GURZA LAVALLE; BUENO, 2011).

Ter posições centrais nas redes de ecologias organizacionais ampliadas mexicana e paulista implica vantagens para obter e transmitir informações e outros recursos materiais e simbólicos, e permite a influência sobre um amplo conjunto de atores (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008). A centralidade dessas associações pico é estrutural ou baseada em sua posição nas redes da sociedade civil; portanto, não diz muito sobre as maneiras como essas vantagens posicionais são efetivamente utilizadas por diferentes associações. No entanto, mostra que a institucionalização das organizações de intermediação teve êxito na criação de atores posicionados favoravelmente para cumprir os papéis de intermediação que se espera desempenhem. Embora não existam números nem conhecimento acumulado sobre fracassos ou taxas de mortalidade de organizações da sociedade civil, as posições na rede são importantes.

O sucesso coloca a questão dos riscos associados à concentração dos recursos voltada a aumentar a efetividade interna e externa. Uma característica interessante dessas associações pico é que elas parecem minimizar os *trade-offs* da efetividade ao estreitar a gama de interesses, valores e opiniões a ser levados em conta. Em outras palavras, fortes afinidades ideológicas e entendimentos programáticos comuns sobre o significado da ação coletiva implicam escolher atores semelhantes que estejam dispostos a tomar o caminho da institucionalização. Por causa de tais afinidades substantivas, as associações pico trabalham com conjunto conhecido de preferências. Portanto, o espaço para divergências de vulto sobre programas e projetos a serem realizados é menor, embora à custa da diversidade.²⁵

As ecologias organizacionais ampliadas representam desafios de intermediação não só para os atores que compartilham valores – os quais poderiam optar pela criação de associações pico –, mas também para conjuntos mais heterogêneos de organizações civis. Associações com características, valores e interesses diversos, por vezes, veem benefícios em algum grau de coordenação entre si, o que tem gerado uma infinidade de fóruns no Brasil, cujo perfil corresponde claramente ao das entidades multissetoriais. Fóruns são espaços relativamente abertos, destinados a promover debate sobre prioridades e orientações gerais para políticas entre atores com foco temático compartilhado, mas sem contar necessariamente com interesses substantivos convergentes. Assim, fóruns costumam ser organizados em torno de áreas de políticas, por exemplo, o Fórum Saúde, o Fórum do Idoso, o Fórum HIV/AIDS, o Fórum de Reciclagem, e atores organizacionais e individuais interessados na área podem participar, independentemente de suas características organizacionais e, dentro de certos limites, de sua ideologia. Assim, ao contrário das associações pico analisadas anteriormente, o mesmo fórum pode englobar como membros ativos associações de bairro, organizações sem fins lucrativos, prestadoras de serviços e comprometidas com a assistência social, ONGs de defesa de direitos, organizações dos movimentos populares ou associações de autoajuda.

25 A coincidência de posições substantivas pode alterar a natureza das divergências e não necessariamente eliminá-las. Compartilhar valores substantivos pode reduzir conflitos em relação a prioridades gerais, mas aumentar a intensidade das divergências sobre escolhas específicas dentro das questões valorizadas. Essa é uma possibilidade lógica e, nesta seção, estamos explorando as implicações de características encontradas empiricamente.

Tais associações podem participar do mesmo espaço discutindo questões relacionadas a políticas públicas específicas, mesmo que alimentem entendimentos substantivos diferentes sobre o papel da ação coletiva ou da política em questão.

Os fóruns são fundados e apoiados por organizações civis, e normalmente têm apenas participação ocasional – se tiverem – de autoridades do Estado. Essas entidades multissetoriais não impõem nem monitoram o cumprimento das resoluções que resultam de suas deliberações, mas tais resoluções funcionam como diretrizes tanto para membros quanto para apoiadores não participantes. Além disso, os fóruns são extremamente heterogêneos e não seletivos, e têm pouca relação entre si. Essas características são relevantes, uma vez que expressam seu papel como espaços destinados a possibilitar a deliberação entre atores com interesses temáticos gerais compartilhados. No primeiro semestre de 2000, os fóruns não estavam entre os atores mais centrais dentro das redes da sociedade civil em São Paulo, mas tampouco eram atores periféricos. Em vez disso, eles ocupavam uma posição de centralidade média, conectando diferentes tipos de atores que de outra forma não estariam relacionados entre si, enquanto eram secundários na estratégia de relacionamento (*networking*) de quase todos os atores.

Na ecologia organizacional mexicana, existem entidades multissetoriais como os fóruns – por exemplo, Fórum das Migrações –, mas elas não são comuns e, surpreendentemente, encontram-se poucas menções a elas na literatura (CESCO, 2007, p. 34; ÁLVAREZ, 2000, p. 182; COLOUMB; DUHAU, 1997, p. 176). Utilizando outros nomes, e com números reduzidos, algumas entidades multissetoriais atuam principalmente como facilitadoras do diálogo entre atores envolvidos com questões semelhantes – por exemplo, o Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad de Género, fundado por organizações da sociedade civil e que visa a facilitar a comunicação entre os atores do movimento feminista e parlamentares, ou a Coalición Mexicana por la Corte Penal Internacional, criada por organizações da sociedade civil e acadêmicos para promover debates e conscientização sobre o Tribunal Penal Internacional.

Os fóruns de São Paulo e, em muito menor grau, as entidades multissetoriais mexicanas, apresentam algumas características interessantes do ponto de vista dos papéis de intermediação e os desafios a eles associados.

Normalmente, não desenvolvem uma agenda para agir por conta própria, mas permitem o adensamento vagaroso de consensos entre participantes no médio e longo prazos, e definições mínimas de prioridades no curto prazo. Eles desempenham um importante papel de reforçar a construção de redes entre seus membros, compartilhando informações e possibilitando a deliberação entre grupos muito diferentes de atores. Assim, não surpreendentemente, os fóruns estão ligados à mais diversa gama de atores dentro da ecologia organizacional ampliada paulistana, bem como são, de longe, o tipo de ator que tem menos laços com atores de sua própria espécie (na linguagem de redes, constituem o tipo de organização civil mais heterófilo encontrado nos dois contextos).

Em suma, essas entidades multissetoriais brasileiras e mexicanas trabalham com organizações da sociedade civil agrupadas por afinidade temática, atuando como facilitadoras do diálogo e como espaços para reunião e coordenação periódica, com mínimas restrições à entrada de atores. Em princípio, tal pluralidade de atores deveria aumentar os riscos de se atingir efetividade, mas estes *brokers* reduzem-nos ao minimizar o escopo e o alcance das tarefas de intermediação executadas. Em outras palavras, eles fornecem meios para a construção de consensos, mas contam com pouca margem de manobra – se houver alguma – para agir por conta própria e, ainda menos, para fazer cumprir esse consenso.

7 Comentários finais: intermediação institucionalizada, um empreendimento arriscado

Em contextos de ecologias organizacionais ampliadas, como os da pós-transição na América Latina, formas institucionalizadas de intermediação criadas por organizações da sociedade civil têm se tornado cada vez mais comuns e relevantes, mas ainda recebem pouca atenção sistemática. Na literatura de movimentos sociais, a intermediação foi conceituada de forma estreita como um mecanismo relacional que produz efeitos positivos para a mobilização, desencadeada por atores que ocupam posições específicas e cumprem papéis informais de conexão. No entanto, como dissemos, os impactos da intermediação são contingentes, e não inerentemente bons ou ruins para a disseminação da mobilização social ou para a promoção dos interesses dos atores sujeitos à intermediação. Além disso, a intermediação pode ser institucionalizada, e muitas vezes é. Pressupor a horizontalidade das redes da

sociedade civil, como acontece muitas vezes na literatura sobre movimentos sociais e sociedade civil na América Latina, torna a intermediação uma função difusa da própria rede, esvaziando os desafios de intermediação, para não falar das relações de poder.

A institucionalização da intermediação não é um “caminho natural” ou espontâneo, mas uma decisão política consciente tomada por atores diante de desafios de intermediação. Ela não deve ser vista como uma decisão simples, principalmente porque, para elevar as expectativas de efetividade interna e externa, os atores devem contar com consenso interno sobre como lidar com os *trade-offs* da efetividade. Na verdade, levando-se em consideração os custos e as dificuldades de criar e manter organizações de intermediação, sua proliferação pode ser considerada como um indicador de densidade da sociedade civil e de sua capacidade para a ação. Os casos das ecologias organizacionais ampliadas mexicana e paulistana sugerem que a segunda conta com atores com maiores capacidades de ação.

A análise dos casos empíricos dos conglomerados associativos – REBRIP e RMALC – mostra que, de fato, é imenso o desafio de manter papéis de intermediação ao longo do tempo entre conjuntos heterogêneos de atores, e entre estes e atores externos. Estas duas coligações apresentam dois resultados diferentes. No caso da RMALC, a capacidade de cumprir papéis de intermediação foi se tornando cada vez mais restrita ao longo do tempo; a REBRIP, por sua vez, foi capaz de executar um conjunto mais amplo de tarefas. No entanto, em ambos os casos, o papel de representante foi o mais difícil de sustentar ao longo do tempo e o primeiro a estar sob suspeita quando os membros começaram a levantar críticas. A representação é o papel mais arriscado da escada da intermediação, já que pode implicar decisões de cumprimento obrigatório, ao passo que a tradução oferece riscos menores.

A análise das associações pico e entidades multissetoriais da Cidade do México e de São Paulo sugere que os riscos associados à intermediação institucionalizada podem ser compensados não só no plano do comportamento dos atores individuais, como mostra o desenho institucional da REBRIP, mas também no plano agregado da composição das ecologias organizacionais. Nos casos de associações pico, a homogeneidade entre os membros reduz a diversidade interna de interesses e facilita o cumprimento de papéis de intermediação internos e externos, mas à custa da pluralidade. Considerando-se que as

ecologias organizacionais ampliadas aumentam a interdependência em relação a novas constelações de atores, a coordenação foi alcançada em São Paulo pela criação de entidades multissetoriais (fóruns) abertas a atores muito diferentes, mas que não têm capacidade de impor decisões vinculantes. Curiosamente, o caso da REBRIP mostra que, no nível micro, pode ocorrer efeito compensatório semelhante ao que foi encontrado no nível da ecologia organizacional, pois atores específicos podem se relacionar de forma diferente com o mesmo *broker*. Isso levanta uma questão crucial: quem é intermediado pelo *broker*? A institucionalização da intermediação trabalha interna e externamente em níveis agregados, mas, no plano micro, cada ator tem sua própria agenda.

Este artigo contribui para a literatura organizacional sobre movimentos sociais e sociedade civil ao lançar luz sobre os papéis e *trade-offs* e tipos de intermediação institucionalizada que organizações civis desempenham em ecologias organizacionais ampliadas. Também propõe uma agenda de pesquisa. É necessário fazer mais análise empírica dos papéis de intermediação internos e externos desempenhados por diferentes tipos de *brokers* institucionalizados para se entender como atores superam – ou não – os riscos da intermediação e as vantagens e desvantagens que lhes são inerentes em contextos históricos específicos.

Referências

- ÁLVAREZ, L. E. **Distrito Federal**: sociedad, economía, política y cultura. México: CIICH/UNAM, 2005.
- ÁLVAREZ, L.; ZICCARDI, A. Organizaciones Sociales. In: GARZA, G. (Org.). **La Ciudad de México en el fin del segundo milenio** (Distrito Federal: El Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal), 2000. p. 684-689.
- AHRNE, G.; BRUNSSON, N. **Meta-organizations**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.
- ARNSTEIN, S. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-24, 1969.
- AUYERO, J. Performing Evita: a tale of two peronist women. **Journal of contemporary Ethnography**, v. 27, n. 4, p. 461-493, 1999a.
- _____. Re-membering peronism: an ethnographic account of the relational character of political memory. **Qualitative Sociology**, v. 22, n. 4, p. 331-351, 1999b.

AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, n. 39, p. 149-174, 1997.

BOLOS, S. **Constitución de actores sociales y la política**. México: Universidad Iberoamericana/Plaza and Valdez Editores, 1999.

BURT, R. S. **Structural holes: the social structure of competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

_____. **Brokerage and closure: an introduction to social capital**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CASANOVAS, R. S.; CHACÓN, O. G. **Las ONGs latinoamericanas y los desafíos del desarrollo organizacional**. Bolívia: ICCO/PROACTIVA/IDEPRO, 2000.

COLLIER, R.; HANDLIN, S. Introduction: popular representation in the interest arena. In: COLLIER, R.; HANDLIN, S. (Org.). **Reorganizing popular politics: participation and the new interest regime in Latin America**. University Park: The University of Pennsylvania University Press, 2009. p. 3-31.

COLOUMB, R.; DUHAU, E. **Dinámica urbana y procesos socio-políticos**. México: Ocim, CENVI, UAM, 1997. v. II, p. 139-173.

DAHL, R. A. A democratic dilemma: system effectiveness *versus* citizen participation. **Political Science Quarterly**, v. 109, n. 1, p. 23-34, Spring 1994.

DE LA GARZA TOLEDO, E. El corporativismo: teoría y transformación. **Revista Iztapalapa**, n. 34, p. 11-28, jul./dez. 1994.

DIANI, M. Mapping contentious fields in Latin America. In: GRASA, R.; MARTÍ, S. (Org.) **Polarización y conflictos en América Latina**. Barcelona: Editorial Bellaterra. No prelo.

_____. Brokerage. In: SNOW, D.; DELLA PORTA, D.; KLANDERMANS, B.; McADAM, D. (Ed.). **The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements**. Malden: Blackwell Publishing, 2013.

_____. Leaders or brokers? In: DIANI, M.; McADAM, D. (Ed.). **Social movements and networks**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 105-122.

FERNANDEZ, R. M.; McADAM, D. Social networks and social movements: multiorganizational fields and recruitment to Mississippi Freedom Summer. **Sociological Forum**, v. 3, n. 3, p. 357-82, 1988.

FORMENT, C. **Democracy in Latin America, 1760-1900: civic selfhood and public life in Mexico and Peru**. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

GAY, R. The broker and the thief: a parable (reflections on popular politics in Brazil). **Luso-Brazilian Review**, v. 36, n. 1, p. 49-70, Summer 1999.

GOULD, R. Power and social structure in community elites. **Social Forces**, v. 68, n. 2, 1989.

GOULD, R.; FERNANDEZ, R. M. Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks. **Sociological Methodology**, v. 19, p. 89-126, 1989.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHR, R. Protagonistas na Sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.

_____. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 73-96, out. 2008.

GURZA LAVALLE, A.; BUENO, N. Waves of change within civil society in Latin America: Mexico City and São Paulo. **Politics & Society**, v. 39, n.3, p. 415-450, sept. 2011.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: GURZA LAVALLE, A. (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP, 2012. p. 185-259.

GURZA LAVALLE, A.; ZAREMBERG, G. Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Nueva Época, año LIX, n. 221, p. 19-50, mayo-agosto 2014.

GURZA LAVALLE, A.; VON BÜLOW, M. Institutionalized brokers and collective actors: different types, similar challenges. In: ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. (Org.). **Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America**. Ashgate Press. No prelo.

HANDLIN, S.; KAPISZEWSKI, D. Three forms of scaling: embeddedness, nodal NGOs, and flexible fronts. In: COLLIER, R.; HANDLIN, S. (Org.). **Reorganizing popular politics: participation and the new interest regime in Latin America**. University Park: The University of Pennsylvania University Press, 2009. p. 230-259.

HANNAN, M.; FREEMAN, J. **Organizational ecology**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

HANNAN, M.; PÓLOS, L.; CARROL, G. **Logics of organizations theory: audiences, codes and ecologies**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

HARPER, D. **Online etymology dictionary**. 2014. Disponível em: <http://www.etymonline.com/index.php?term=broker>. Acesso em: 5 abr. 2014.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and States.** Cambridge: Harvard University Press, 1970.

ISUNZA, E. **Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993).** México: Porrúa/CIESAS, 2001.

KLANDERMANS, B.; OEGEMA, D. Potentials, Networks, Motivations and Barriers: Steps Towards Participation in Social Movements. **American Sociological Review**, v. 52, p. 519-31, 1987.

LEVITSKY, S. An “organised disorganisation”: informal organisation and the persistence of local party structures in argentine peronism. **Journal of Latin American Studies**, v. 33, p. 29-65, 2001.

MALLOY, J. **Authoritarianism and corporatism in Latin America.** University of Pittsburg Press, 1977.

MARSDEN, P. V. Brokerage behavior in restricted exchange networks. In: MARSDEN, P. V.; LIN, N. (Org.). **Social structure and network analysis.** Beverly Hills: Sage, 1982. p. 201-218.

MASSICOTTE, M. J. **Mexican sociopolitical movements and transnational networking in the context of economic integration in the Americas.** Dissertação não publicada – Department of Political Science, York University, 2004.

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

MICHELS, R. [1911]. **Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy.** Kitchener: Batoche Books, 2001.

MISCHE, A. **Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks.** Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2008.

MORRIS, A. Black southern student sit-in movement: an analysis of internal organization. **American Sociological Review**, v. 46, n. 6, p. 744-767, 1981.

NOGUEIRA, do A. F. **Gestão da relação entre associação e associados: três casos brasileiros.** 2014. PhD dissertation theses – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

PAPEP/UNDP. **Los conflictos sociales en América Latina.** La Paz: PAPEP/UNDP; UNIR-Bolivia, 2011.

RAMÍREZ, J. M. S. Trabajador y/o colono, ¿una dicotomía en las luchas sociales? (La articulación entre el movimiento urbano popular y el sindicalismo independiente). In: ALONSO, J. (Org.). **Los movimientos sociales en el Valle de México.** México: Ediciones de la Casa Chata, 1988. v. II, p. 21-99.

REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos. **Balanco do período 2005-2007**: roteiro para avaliação e debate. Rio de Janeiro, 2007. Mimeografado.

ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. (Org.). **Social movement dynamics**: new perspectives on theory and research from Latin America. Ashgate Press. No prelo.

SCHERRER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1996.

SCHMITTER, P. **Interest conflict and political change in Brazil**. California: Stanford University Press, 1971.

_____. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, jan. 1974.

_____. The consolidation of democracy and representation of social groups. **American Behavioral Scientist**, v. 35, p. 422-449, 1992.

SILVA, E. **Challenging neoliberalism in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SNOW, D. A.; ZURCHER, L. A.; EKLAND-OLSON, S. Social networks and social movements: a microstructural approach to differential recruitment. **American Sociological Review**, v. 45, p. 787-801, 1980.

STOVEL, K.; SHAW, L. Brokerage. **Annu. Rev. Sociol**, v. 38, p. 139-158, 2012.

VASI, I. V. Brokerage, miscibility, and the spread of contention. **Mobilization**: an International Quarterly, v. 16, n. 10, 2011.

VON BÜLOW, M. **Building transnational networks**: civil society and the politics of trade in the Americas. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

_____. Brokers in action: transnational coalitions and trade agreements in the Americas. **Mobilization**, v. 16, n. 2, p. 165-180, 2011.

_____. **A batalha do livre comércio**: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

WARREN, M. What kind of civil society is best for democracy? **Portuguese Journal of Social Science**, v. 3, n. 1, p. 37-47, 2004.

Recebido em 10.08.2014
Aprovado em 23.01.2015

Civil society and institutionalized brokerage: different brokers, similar dilemmas

Abstract

Intermediation is inherent in social mobilization because coordination among mobilized actors cannot be reached without either informal or institutionalized brokers. However, literature has paid little attention to institutionalized brokerage within civil society. This article analyzes on conceptual grounds different intermediation roles played by organizations among civil society actors and between them and other state and market actors. The article develops a definition and a typology of such brokers aiming at shedding light on both different modes of institutionalized brokerage and efficiency-autonomy trade-offs related to founding organizational brokers. Drawing on previous research findings, we apply the typology to Mexican and Brazilian civil society brokers and analyze the trade-offs along time.

Keywords: broker, brokerage, civil society, social movements, Brazil, Mexico