

A TRAVESSIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Esther Barbosa Dias¹

RESUMO

O presente ensaio objetiva estudar, ainda que de maneira breve, o complexo processo de construção de uma ética cidadã através da intervenção dos movimentos sociais na produção das políticas públicas ao longo das duas últimas décadas, considerando-se sua permanente relação de interlocução e conflito com o Estado e, a partir sobretudo dos anos '80, com as chamadas organizações não-governamentais (ONG's). Na travessia da reflexão —e aqui nos beneficiamos da conhecida formulação de Guimarães Rosa quanto à existência do real como processo, como travessia—, nossa análise deságua nos anos '90, etapa extremamente significativa da história brasileira em que se configura um novo patamar nas lutas sociais, observados os cenários da chamada globalização da economia, ao mesmo tempo em que, via de consequência, se reelaboram as pautas analíticas trabalhadas pelos pesquisadores da área. Com esta nota, concluiremos nosso estudo.

ABSTRACT

This short essay aims at studying, although in a rather brief way, the complex process of building up of ethics based upon active citizenship, taking into consideration the intense participation of social movements in the production of public policies throughout the last two decades in Brazil. In order to accomplish such purpose, our study will take account of the permanent relationship of dia-

logue and conflict interwoven between these movements, on one side, and the State and the NGO's (notably from the '80's), on the other. In the crossing of the analysis (and here we benefit from Guimarães Rosa's well-known idea of the real as a process, of a crossing), we come to the present decade, at the threshold of the 21st century, precisely an extremely meaningful moment in Brazilian history whereon new social scenarios are being daily but upon, this time in the larger framework of the globalization of economics. This fruitful historical stage demands the writing of entirely new analytical guidelines for us, researches in the sociological field, if we actually want to understand what is going on in our country.

O REAL ESTÁ NA TRAVESSIA (APUD GUIMARÃES ROSA)

Na Europa, fonte permanente de inspiração para o pensamento crítico dos intelectuais brasileiros, a presença dos chamados novos movimentos sociais dos anos 70 exigiu abordagens qualitativamente inéditas por parte dos investigadores que se posicionam no campo das Ciências Sociais. Década de grande efervescência política e cultural, os anos '70 trouxeram "novidades" que foram captadas com clareza por um conjunto de estudiosos. Nesse sentido destacam-se os trabalhos de grande relevância teórico-prática como os elaborados por Lojkin, Castells, Borja, Touraine, Castoriadis, Mellucci, Tilman e Guattari.

A produção desses estudiosos debruçou-se sobremaneira sobre o impacto das novas formas de ação coletiva em um espaço urbano marcado pela recorrente crise do capitalismo, como acentua CASTELLS. Estudiosos como GUATTARI, por seu turno, trabalharam a

¹ Professora do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da UFC e Doutora em Sociologia.

partir de abordagens inéditas sobre esse cotidiano, muitas vezes sob forte influência de uma leitura crítica da Psicanálise. Destaca-se entre elas a perspectiva das novas “cartografias”, o desejo individual e coletivo, as micropolíticas – em síntese, a *revolução molecular*, de notável impacto sobre análises posteriormente desenvolvidas no Brasil, inclusive acerca da ação dos partidos políticos.

Em nosso País, os estudos realizados nos anos 70 sobre os movimentos sociais brasileiros e latino-americanos, especialmente em nível urbano, foram influenciados pela sociologia marxista francesa. Faz-se imprescindível assinalar, no entanto, que o florescimento dessa pesquisa e a construção de seus vínculos teórico-práticos, levaram, com o passar do tempo, a um relativo afastamento dos referenciais “importados”, sem, contudo, perdê-los inteiramente de vista. Nessa ótica, cabe destacar a produção de Ernesto Laclau, Lúcio Kowarick, Eder Sader, José Álvaro Moisés, Ruth Cardoso, Eunice Durham, Ilze Scherer-Warren, Maria da Glória Gohn, Vera Telles, entre outros exemplos do rosto latino-americano na pesquisa dessa temática.

Em termos cronológicos, o final dos anos '70 assinalou o aparecimento dos primeiros estudos enfocando a “novidade” dos movimentos sociais, ou seja, *a ampliação qualitativa do aspecto reivindicativo e sua significação mais profunda em face ao tempo histórico que se vivia*. Enquanto na década anterior os movimentos sociais eram analisados a partir do bloqueio dos canais tradicionais de expressão (partidos políticos e sindicatos, entre outros) por parte do regime autoritário, ao final da década de 70 e ao longo da seguinte, vivendo-se o cenário da “abertura lenta, segura e gradual”, patrocinada pelo governo

Geisel, o enfoque das análises deslocou-se para o aspecto reivindicativo qualitativamente superior desses movimentos que, em alguns casos, conseguiram ultrapassar o mero enunciado da reivindicação, caminhando em direção à proposição de direitos e sua efetiva concretização em uma perspectiva mais ampla direcionada para a conquista da cidadania. Novos tempos históricos exigiam novas modalidades de intervenção coletiva e os movimentos fizeram-se presentes no cenário do tortuoso retorno ao Estado de direito.

É a partir dessa conjuntura, observado o pano de fundo estrutural, que se consegue encontrar caminhos qualitativamente inéditos para se elucidar a emergência desses movimentos. O aprofundamento da questão social – a divisão da sociedade em classes e a

luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida, em um cenário de graves desigualdades e degradação continuada das condições de vida de uma imensa parcela da população brasileira – constituiu elemento impulsionador dos movimentos sociais em seu sentido mais amplo, bem como das várias organizações da sociedade civil que se atribuíram a tarefa de contribuir para dar concretude cada vez maior a essa pauta de demandas. Não se pode esquecer o fato que essa efervescência contribuiu, em grande medida, para a configuração da atual Constituição da República (1988); afinal de contas, foram recolhidas 12 milhões de assinaturas às emendas populares, um processo rigorosamente inédito de co-autoria do texto constitucional.

Dessa forma, o elemento comum que explica o surgimento e afirmação desses movimentos sociais pode ser encontrado na busca, inicialmente individual e posteriormente coletiva, de soluções para os problemas já apontados. Essa busca passa obrigatoriamente pela formulação e execução de políticas públicas básicas, sistemática e coerentemente construídas, cujo usufruto seja capaz de elevar significativamente a condição de vida das classes sociais postas à margem do gozo dos bens, serviços e direitos produzidos pela sociedade contemporânea.

É precisamente nesse sentido que o Estado é colocado como interlocutor obrigatório dos movimentos sociais, tendo nas políticas públicas um de seus campos de luta. Essa interlocução inclui, igualmente (e de forma necessária), as diversas frações do capital envolvidas na permanente construção dos diversos espaços sociais e no controle desse mesmo Estado.

Trata-se, afinal, de um processo inerente às sociedades que vivem sob a hegemonia capitalista². A literatura mais recente indica que esses movimentos se caracterizaram, sobretudo nesse momento específico, por uma dinâmica que só se explicaria historicamente em certas “situações de crise”, quando o Estado (e os interesses que representa) não se encontra em situação hegemônica para ignorar ou responder (concreta ou retoricamente) às necessidades e pressões a ele dirigidas. A negociação assume obrigatoriamente espaços significativos na cena política.

² Ver MOISÉS, J. A. (Org.) *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1982. JACOBI, P. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1989. É igualmente importante a consulta ao ensaio “As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas”. DRAIBE, Sônia Miriam. In: *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* (volume 4). Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

OS 'TROPEÇOS' DA TRAVESSIA

Cumpre, aqui, reafirmar a importância do Estado no que diz respeito ao seu papel de principal produtor e gestor dos bens e serviços que compõem o universo das políticas públicas. Sabemos que essas políticas têm funcionado de forma ambígua como "perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil"³. Além disso, tais políticas têm-se caracterizado por sua pouca efetividade social, elevado custo financeiro e acentuado grau de desperdício material, bem como por uma enorme subordinação aos interesses econômicos que marcam os investimentos do Estado brasileiro, inclusive nessa esfera.

A relação dos movimentos sociais com o Estado apresenta uma trajetória "que assume, ao longo do tempo, diversas metamorfoses, indo da relação 'filial' perante o Estado pai-patrão, à negociação e, finalmente, à intervenção de forma mais organizada, no sentido da elaboração de políticas sociais e gradativa gestão de espaços no espaço urbano, *locus* do confronto com um Estado privatizado, condomínio do grande capital"⁴.

Nesse cenário é fundamental assinalar que a privatização do Estado em benefício do capital significa o atrelamento da oferta de bens e serviços de consumo coletivo básico (inclusive os de infra-estrutura) às necessidades da acumulação. Desse modo, a ação do Estado no campo das políticas públicas reveste-se de uma dupla e permanente tensão, expressão do conflito estrutural presente em uma sociedade de classes.

Tem-se, de um lado, as diversas frações do capital, privatizando o Estado e utilizando-o em função de seus interesses na esfera da acumulação. Pense-se, por exemplo, nas faraônicas obras de infra-estrutura começadas nos anos 70 e posteriormente abandonadas (Transamazônica, Ferrovia do Aço, etc.), sem que haja ocorrido o ressarcimento dos fundos públicos mal aplicados nesses investimentos.

De outro, em contraponto, a pressão, em graus variados de consistência, da rede cada vez mais complexa dos movimentos sociais demandando investimentos substanciais em saúde, educação, transporte,

habitação e segurança. Nesse sentido, Francisco de Oliveira aponta, com clareza, o mecanismo de regulação *ad hoc*, casuística, posta em marcha pelo Estado brasileiro para "resolver" esse conflito, repita-se, estrutural⁵.

UM INTERLÚDIO NA TRAVESSIA: A ÉTICA CIDADÃ

O extraordinário florescimento dos debates acerca da ética na política dá-se sobretudo ao longo da conturbada década de 80, por razões sobejamente conhecidas e sintetizadas na tristemente emblemática figura do ex-presidente Collor e seu breve e caótico (des)governo. Surge daí a indagação: ética cidadã, onde é o seu território? Será ético um discurso político que promete o bem, do alto, sem denunciar a mentira de base que o construiu? Onde fica a ética do discurso de quem promete modernizar o Estado se não sabe (ou não quer?) promover a reforma agrária? Ética cidadã não se discute, pratica-se.

Estamos falando aqui, reiteramos, da ética no exercício da política. Se desejarmos de fato contribuir para que ela se estabeleça como prática cotidiana, há que se assinalar que na ética cidadã, o que deve prevalecer é a qualidade dos valores e das práticas sociais postas em marcha com vistas à construção de um projeto de sociedade que tenha como fundamentos não a predatória acumulação do capital mas, sim, a luta permanente pela justiça social e pelo fim de todas as modalidades de exclusão econômica, política, social e cultural.

Nesta perspectiva, a prática da ética cidadã não depende unicamente do lugar que cada um ocupa no universo das relações de produção mas, acima de tudo, de uma compreensão correta acerca das demandas sociais das maiorias excluídas, concretizada através da coerência entre discurso e prática. Destacamos a importância, muitas vezes amesquinhada no discurso pretensamente progressista, dos valores éticos (e sua expressão concreta) que inspiram cada um em relação à sociedade que afirma querer construir. Aqui, o terreno da ética cidadã representa, nas palavras de Herbert de Souza, *Betinho*, protagonista fundamental do Movimento pela Ética na Política e da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, "o berço do novo

³ YASBEK, M. C. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993:35.

⁴ DIAS, José Fernandes. "Derrubando os 'Muros de Berlim': Movimentos Sociais Urbanos no Brasil Contemporâneo", *Mutações Sociais*. Rio de Janeiro: CEDAC, ano 1, no. 1, julho/setembro de 1992.

⁵ OLIVEIRA, Francisco de. "Os Protagonistas do Drama: Estado e Sociedade no Brasil". In: LARANJEIRA, S. (Org.) *Classes Sociais e Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: HUCITEC, 1990: 43-46.

e a redenção da política como parteira da utopia”⁶. Foi em nome da ética cidadã ou ética na política que se gestou o que se pode chamar de conduta coletiva da indignação da era Collor. Este tipo de conduta despertou um movimento nacional, acima referido, que desempenhou papel de relevo na admissibilidade do *impeachment* do então presidente da República, recurso jamais aplicado em toda a história do País.

NOVOS SINAIS NA TRAVESSIA

As grandes transformações sofridas pelo Brasil nestes anos da década de 90, sobretudo o impacto dos processos de estabilização monetária trazida pelo Plano Real⁷ (vetor, em nível interno, da crescente e acelerada inserção da economia e da sociedade aos processos da chamada globalização⁸), desenharam um novo perfil para os movimentos sociais e ampliaram a visibilidade das ONG's a que fizemos breve referência até agora.

Chama-nos a atenção, de um lado, o fato de os movimentos sociais — à notável e solitária exceção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) — parecem perder fôlego se comparados ao ímpeto da década precedente, “competindo” com o retorno de atores tradicionais como os partidos políticos, sindicatos e centrais sindicais, e tendo que conviver com uma significativa “anestesia” social trazida pela chamada estabilização monetária, já referida.

Por outro lado, amplia-se a interlocução com as ONG's, que adquirem maior visibilidade nas lutas pela cidadania, uma vez vencido o período de relativa “clandestinidade” que caracterizou parcela significativa de sua atuação em razão dos mecanismos repressivos ainda atuantes até a metade dos anos 80. Cabe indagar: afinal de contas, o que são essas tão faladas organizações não-governamentais? O que têm a dizer nos novos

panoramas que se abrem ao fazer político da cidadania na travessia da década derradeira do século 20?

Para alguns analistas, as ONG's surgem como “substitutas” dos movimentos sociais. Outros conseguem vê-las de maneira claramente diferenciada em face a esses movimentos. O certo é que constituem um fenômeno mundial, quer em países capitalistas, quer em países em nítido processo de transição para as economias de “mercado”, como a Rússia, Canadá, Estados Unidos, França, Alemanha, Holanda, Espanha e Bélgica são os países de presença mais significativa dessas Entidades.

A denominação “organização não-governamental” (ONG) “foi criada pela ONU em 1940 para designar entidades não oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social dentro de uma filosofia de trabalho de ‘desenvolvimento de comunidade’”. O recorte da definição da ONU é dado pela estrutura jurídica: ser ou não ser governo. As ONG's se localizam na esfera do privado”⁹. Em nosso País, o denominador comum das ONGs é a razão social de sua constituição como instituição da sociedade civil que se declara sem fins lucrativos, tendo geralmente como objetivos *apoiar, incentivar e assessorar causas coletivas em termos de projetos*.

Em seus estudos e pesquisas sobre as ONG's, Maria da Glória Gohn¹⁰ divide-as em três campos: Filantropia, Desenvolvimentismo e Cidadania. O campo da Filantropia é o mais antigo, representado por entidades que no início do século prestavam assistência às populações ditas “carentes”, quando a questão social ainda era considerada “questão de polícia”¹¹.

“O campo do desenvolvimentismo data do pós-guerra. Neste período cunha-se a expressão ‘sem fins lucrativos’ para designar uma categoria de instituições não voltadas para o lucro, tendo como público-alvo os setores carentes financeiramente, envolvidos em projetos de desenvolvimento econômico local. [...] Grande parte das ONG's da América Latina surgiu nos anos 70 e se enquadram, em sua grande maioria, na modalidade desenvolvimentista”¹².

⁶ Ver, a respeito, JACOBI, P., “Pela Ação da Cidadania conta a Fome, a Miséria e pela Vida”, *Proposta*, FASE, no. 67, dezembro de 1995.

⁷ Para uma leitura crítica acerca do Plano Real, consultar DIAS, José Fernandes, *Cenários da Conjuntura*, mimeo, 1996. Do mesmo autor, consultar *Trabalho, Renda & Cidadania no Brasil*, mimeo, 1997.

⁸ Acreditamos ser conceitualmente correto denominar esse processo de “internacionalização” e não “globalização”, uma vez que, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), existem atualmente em todo o planeta cerca de um bilhão de seres humanos desempregados e sub-empregados. Com esse contingente equivalente a 20% da população da Terra, como se poderá falar de globalização? Consultar, a respeito, DIAS, José Fernandes. *Trabalho, Renda & Cidadania no Brasil*, op. cit.

⁹ GOHN, M. Da Glória. “Movimentos, ONG's e Lutas Sociais no Brasil nos anos 90”. XIX Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 1995.

¹⁰ *Idem*, p. 32.

¹¹ Cabe indagar, em face aos massacres de trabalhadores rurais (Eldorado de Carajás, Corumbiara, etc.) e trabalhadores urbanos (Carandiru, Vigário Geral, Diadema, etc.) se a questão social ainda não é vista por parcela significativa da sociedade brasileira como verdadeira *questão de polícia*.

¹² *Ibidem*.

O campo da *cidadania* é o mais recente e emergiu no seio dos movimentos sociais da última década, tendo como raiz a luta de organizações da sociedade civil pelos direitos individuais e coletivos, tendo como centralidade a temática concreta das políticas públicas. Merece destaque o novo papel das ONG's na medida em que, com o fim do regime ditatorial, a correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil passa por mudanças significativas. Trata-se de uma etapa qualitativamente nova da sociedade brasileira, com a ênfase representada pela tensão permanente entre as "velhas" questões estruturais e as "novas" demandas de um mundo em transformação acelerada pelo vetor da internacionalização da economia e suas conseqüências para o cotidiano dos cidadãos.

Em face a esse universo em impressionante mutação, os técnicos das ONG's sentiram necessidade de ampliar a sua capacitação e também desenvolver parcerias com outras entidades, governamentais ou não, como as Universidades, no sentido da elaboração de projetos de orientação comum capazes de responder a exigências cada vez mais complexas sinalizadas pelo fazer político dos diversos atores sociais, sobretudo as organizações populares. Em muitos casos, profissionais da academia passaram a prestar assessoria às ONG's, o que pode ser comprovado por inúmeras publicações e pesquisas.

Por razões de estratégia política global, o próprio Banco Mundial tem dado crescente atenção às ONG's desde a década de 80, sobretudo no campo ambientalista, priorizando o desenvolvimento de ações em parceria com essas entidades sob a alegação de considerá-las mais eficientes que as agências governamentais. Considerando-se a trajetória e o papel estratégico do Banco Mundial em face aos processos da internacionalização da economia, tudo parece indicar que esse "novo" posicionamento apresenta-se muito mais como uma tentativa (em maior ou menor escala) de cooptação de setores críticos da sociedade civil do que uma mudança qualitativa da Instituição em face a um universo de questões extraordinariamente relevantes em escala planetária.

Em nosso País, um grande número de ONG's passou a ter mais destaque a partir da II Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, popularmente conhecida como "ECO 92", evento em que essas entidades desempenharam um papel importante no sentido de simbolizar a participação e os anseios da sociedade civil organizada. As demais Conferências da ONU que se seguiram a 1992, sobretudo aquelas onde se debateram exaustivamente as questões de população e do

universo feminino (CAIRO e BEIJING), das estratégias mundiais para o desenvolvimento sustentável (Copenhague) e para a questão urbana (Istambul), contaram igualmente com forte presença das ONG's.

Um outro dado que tem contribuído para uma maior visibilidade do papel dessas entidades no cenário brasileiro diz respeito às importantes pesquisas que membros de várias ONG's, notadamente aquelas dotadas de maiores recursos, vêm realizando ao longo dos últimos anos. Merecem destaque os trabalhos realizados pelo PÓLIS, pelo CEDEC e o CEBRAP, em São Paulo, bem como o IBASE e a FASE, no Rio de Janeiro, notadamente na esfera das políticas públicas, materiais de crescente importância para o fazer político dos movimentos sociais.

Em síntese: podemos afirmar que as ONG's representam formas modernas de participação e luta na sociedade pelos chamados direitos sociais. Elas também podem servir de mediação em políticas realizadas em parceria, que articulem a ação do Estado e da população organizada em projetos específicos na esfera das políticas públicas. Por fim, as ONG's, desde que observem rigorosamente seu papel de interlocutores na construção da esfera pública democrática, podem representar a possibilidade de interconexão permanente com suas congêneres e acima de tudo com os movimentos sociais a que prestam assessoria. Aqui, faz-se imprescindível a concretização da constituição de redes que representem propostas democráticas pautadas pela lógica da participação e da decisão entre iguais. Somente assim, as ONG's afirmaram seu caráter de interlocutoras e não correrão o risco de se tornarem fins em si mesmas, a partir de processos internos de burocratização e esmaecimento do diálogo democrático.

UMA "PAUSA" NA TRAVESSIA: NOSSO PAPEL NA INTERLOCUÇÃO DEMOCRÁTICA

Realizar estudos e pesquisas com os recursos da metodologia comparativa tem sido o caminho adotado por vários pesquisadores no campo das Ciências Sociais.

Comparar cenários, desempenho de atores, demarcar as diferenças e especialmente captar as tendências pode ser o caminho estratégico e fundamental para realizarmos pesquisas neste final de século, sem

deixarmos de lado, no universo da internacionalização da economia, as peculiaridades históricas locais do ponto de vista econômico, social, político e cultural. A finalidade da comparação não é tão-somente a possibilidade de produção e generalização a partir dos pontos comuns mas, sobretudo, no sentido de apontar diferenças capazes de sinalizar novos caminhos a serem percorridos na perspectiva infatigável da construção da democracia em nosso País, com a superação de todas as formas de exclusão social ainda existentes em nossa sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- DIAS, José Fernandes. "Derrubando os Muros de Berlim": Movimentos Sociais Urbanos no Brasil Contemporâneo. *Mutações Sociais*, Rio de Janeiro: CEDAC, ano 1, n° 1, julho/setembro de 1992.
- _____. *Trabalho, Renda & Cidadania no Brasil*, mimeo., 1997
- DRAIBE, Sônia Miriam. "As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas". In: *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, (volume 4). Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.
- JACOBI, P. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- _____. "Pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida". Proposta, FASE, n. 67, dezembro de 1995.
- GOHN, M. da Glória. "Movimentos Sociais, ONG's e Lutas Sociais no Brasil nos anos 90". XIX Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 1995.
- MOISÉS, J.A. (org.) *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco. "Os Protagonistas do Drama: Estado e Sociedade no Brasil". In: LARANJEIRAS, Sônia (Org.). *Classes Sociais e Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: HUCITEC, 1990.
- YASBECK, M.C. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993.