

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUA RELAÇÃO COM OS CANAIS INSTITUCIONAIS

*Agnaldo dos Santos
Lizandra Serafim
Pedro Pontual*

Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã
Instituto Pólis

Setembro de 2008

Apresentação

O Observatório dos Direitos do Cidadão, através de seu colegiado de gestão e de pesquisas produzidas ao longo dos últimos anos, vem discutindo temas, conquistas e desafios importantes para a atuação dos movimentos sociais na participação e no controle social sobre as políticas públicas.

Com o intuito de provocar discussões sobre temas centrais que desafiam a atuação dos movimentos hoje, definidos pelo colegiado de gestão, elaboramos pequenos textos como este, discutindo conceitos, questões e práticas dos movimentos sociais e buscando caminhos para a intervenção nas políticas públicas.

Estes textos serão discutidos nas reuniões mensais do colegiado e também poderão ser utilizados pelos movimentos, fóruns e organizações interessadas para levantar discussões e debates entre seus pares. No mês de julho propusemos uma discussão sobre o tema “controle social” – cujo texto está disponível no site do Instituto Polis, na Internet. Para o mês de outubro, propomos a presente discussão: a relação dos movimentos sociais com os canais institucionais. Compreendemos “canais institucionais” tanto como conselhos e orçamentos participativos, por exemplo, que são espaços de diálogo e deliberação entre governo e sociedade civil, mas também incluímos na idéia de canal institucional os partidos políticos, os representantes eleitos, os poderes Legislativo e Executivo *etc.*

Boa discussão!

Introdução

A relação entre canais institucionais de participação cidadã – como conselhos e orçamentos participativos – e o conjunto dos movimentos sociais sempre foi uma relação tensa na história brasileira, permeada por conflitos e alguns riscos para a autonomia dos movimentos sociais, tais como a chamada cooptação, relações de clientelismo *etc.*, ainda que possamos identificar algumas iniciativas, nos últimos anos, que sinalizam tentativas de tornar esta relação mais democrática e

propositiva.

Para início de conversa, seria importante definir minimamente o que estamos chamando aqui de “movimentos sociais”: um conjunto de organizações, formais ou não, que apresentam para o Estado ou para outros segmentos da sociedade civil uma série de reivindicações que consideram como seus “direitos”, a partir da Constituição Federal ou outras leis infra-constitucionais. A história moderna registra como um dos primeiros movimentos sociais significativos o movimento operário, que lutava por melhores salários e condições de trabalho decentes. Hoje encontramos diversos outros movimentos na sociedade: camponeses, ambientalistas, de afirmação étnica, de gênero, de luta por moradia, de luta por saúde *etc.* Apesar das suas particularidades, todos apresentam como marca comum a organização de pessoas que se orientam pela “exigibilidade de direitos”.

Considerando essa definição mínima, podemos começar a refletir sobre o tema proposto nesse texto – a relação entre esses diversos movimentos e os canais institucionais de participação cidadã, quanto a relação mais tradicional da sociedade civil com a democracia representativa. É bom que tenhamos muito claro qual a natureza dessas relações: estamos falando aqui de organizações, muitas delas informais, que possuem como base de ação a mobilização da população para atingir um determinado fim, e que consideram a aproximação com o Estado muito delicada, pois pode se reverter em algum tipo de cooptação de suas lideranças por interesses governamentais e partidários. Isso deixa bem evidente a novidade e o desafio que constituiu a estruturação de instrumentos de democracia participativa previstos em nossa Constituição de 1988, que instituíram o controle social das mais importantes políticas públicas, como Saúde, Educação, Assistência Social e, mais recentemente, Habitação. Estamos falando de uma “arquitetura institucional” que pressupõe a efetiva participação de movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil por meio de conferências e conselhos de políticas públicas, e que impôs a esses segmentos uma profunda reflexão sobre como e sob quais condições ocorreria tal participação.

Mas falar em participação significa falar em modalidades de democracia. Como isso foi construído ao longo dos tempos? As democracias modernas foram construídas a partir da estruturação do Estado de Direito, ou seja, de uma organização estatal que pudesse garantir os direitos individuais e coletivos de seus cidadãos, tendo como desenho institucional a divisão entre os Três Poderes políticos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. No caso dos dois primeiros, instituiu-se o sufrágio universal como instrumento de escolha de seus titulares, por tempo determinado. Já no caso do Judiciário há uma seleção a partir de critérios profissionais, ou seja, seus membros são escolhidos entre especialistas do Direito por meio de concurso público (exceto no caso do Supremo Tribunal Federal, onde ocorre indicação do presidente da República e aprovação no Congresso). Esse desenho imaginava que estariam garantidos tanto a “participação” de qualquer cidadão nos assuntos públicos quanto o controle dos trâmites administrativos públicos por meio de especialistas. A esse tipo de

regime político designamos *democracia representativa*, pois pressupõe que o soberano do poder político (o povo) o exerce indiretamente por meio de representantes. O pressuposto desse desenho institucional é o equilíbrio entre os Três Poderes, evitando a supremacia de um sobre os demais – principalmente do Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário.

A criação de canais institucionais de participação cidadã: novos desafios na relação movimentos - institucionalidade

A criação, a partir da Constituição de 88, de mecanismos de participação cidadã e controle social das políticas públicas se dá em um contexto no qual parte da sociedade começa a defender que a democracia representativa, sozinha, seria incapaz de garantir todo rol de novos direitos conquistados pela pressão de amplas camadas da sociedade. Consolidava-se a idéia de que seria preciso criar mecanismos de *democracia participativa* que possibilitassem um maior controle sobre o aparato estatal, no sentido de elaborar e monitorar os serviços prestados à população. Assim, ao mesmo tempo que iam ajudando a alargar o conceito de direitos cidadãos, os movimentos sociais passavam a ter diante de si o desafio de interferir mais diretamente na proposição e controle das ações de Estado dirigidas ao atendimento desses direitos. Além da necessidade de uma maior interface com os Três Poderes para garantir tais direitos, acabaram protagonizando na Assembléia Constituinte de 1987-1988 a estruturação de canais institucionais de participação nas políticas públicas, tendo como instrumento privilegiado os conselhos gestores e de políticas, nos três níveis de governo. Evidente que tal proposta e tal novidade vieram acompanhadas de alguns novos desafios aos movimentos sociais, diversos daqueles do período da ditadura militar, onde a luta pelos direitos fundamentais de cidadania é que compunha a pauta desses atores sociais. E é importante destacar que esses espaços procuraram garantir a participação de vários segmentos da sociedade civil, além dos movimentos sociais: organizações não-governamentais, universidades, setor empresarial, representantes dos sindicatos de funcionários públicos.

Além de não perder sua “autenticidade”, autonomia e legitimidade ao estabelecer uma interface constante com os governos em espaços institucionais de controle social, há outros aspectos que merecem ser analisados com atenção pelos movimentos sociais. O primeiro deles diz respeito às *informações necessárias* para o exercício da elaboração, gestão/monitoramento e avaliação das políticas públicas nesses espaços. É preciso reconhecer que existem diferenças entre a representação exercida pela bancada governamental e aquela dos representantes da sociedade, pois os primeiros (em tese) são profissionais especialistas capazes de trabalhar as informações técnicas para o controle de determinada política e têm maior acesso às informações sobre a gestão pública. Já os representantes da sociedade são eleitos por sua capacidade de mobilização e legitimidade junto a sua base, e não

necessariamente por seus conhecimentos técnicos. Além disso, é evidente que o produtor de boa parte das informações é o próprio Estado, e portanto não seria exagerado supor que em determinadas circunstâncias muitas dessas informações poderiam ser alteradas ou parcialmente ocultas em processos de negociação.

Por isso, é importante discutir: de que maneira os movimentos podem garantir seu acesso a informações sobre a gestão pública que sejam de qualidade e com prazo adequado? E, também importante: como compreender e usar estas informações de maneira a aprofundar seus debates e posicionamentos a respeito das políticas públicas e gestão pública?

Outro desafio diz respeito à própria qualidade da representação dos membros dos conselhos. Um dos atributos do representante da sociedade civil é, sem dúvida, sua legitimidade como liderança de determinado movimento. Mas sem uma formação mínima para o debate e a leitura de informações produzidas pelo Estado, pouco poderá fazer nesses espaços. Também é fundamental que ele faça a “ponte” entre os debates e as decisões dos conselhos e o seu movimento, caso contrário corre o risco de representar a si próprio. Da parte do governo também é necessário uma boa representação, pois não é raro que determinados governos enviem aos conselhos funcionários despreparados ou pouco motivados apenas para cumprir a lei, o que na prática inviabiliza qualquer negociação entre eles.

Nesse sentido, torna-se fundamental que os representantes dos movimentos tenham uma relação muito próxima com suas bases, prestando contas de sua atuação, mantendo-as informadas sobre as discussões que estão acontecendo, propondo debates para tirar posições do movimento a respeito dos temas etc. Por outro lado, o movimento como um todo deve estimular que seus representantes levem as discussões dos espaços institucionais para serem debatidas pelo movimento em reuniões periódicas, deve fortalecer sua representação, subsidiando-os com reflexões críticas, apoio em momentos em que é necessário tomar uma decisão complexa ou urgente, entre outras coisas. De que maneira seu movimento tem lidado com esta questão?

Outro desafio a ser considerado é a tensa e contraditória situação vivida por alguns movimentos entre a prática da reivindicação e a condição de “prestador de serviços” ao Estado através de convênios e parcerias que proporcionam recursos para esses mesmos movimentos. É possível assegurar plena autonomia quando se depende desses recursos para a manutenção de ações do movimento? A representação de entidades da sociedade civil, como ONGs e universidade, deve ser de caráter exclusivamente reivindicatório? Qual é o tipo de convênio/parceria entre poder público e organizações que torna esses últimos “atados” aos interesses do governo e quais garantem sua autonomia?

Ainda no campo dos desafios, podemos identificar uma tendência muito forte, entre os diversos movimentos sociais, de “departamentalização” de suas demandas, ou seja, de cada movimento olhar apenas para suas reivindicações específicas, desconsiderando outras pautas

existentes na sociedade. E essa tendência acaba sendo levada também para o âmbito de muitos conselhos de políticas públicas, que ficam limitados a reivindicar elementos pontuais e desconsiderar a articulação necessária entre as políticas sociais. Por isso é importante, cada vez mais, que os movimentos de diferentes setores, segmentos ou temáticas promovam entre si espaços de discussão e construção de plataformas de luta conjunta. Além de oferecer uma visão mais ampla das questões sociais, esta ação gera também uma capacidade maior de pressão sobre governos, de controle social das políticas públicas e a construção de uma noção de cidadania mais ampla.

A respeito do Legislativo, devemos reconhecer que a relação com os movimentos sociais precisa ser avaliada e aperfeiçoada. Se com o Executivo a relação é de cobrança em relação a direitos não cumpridos, a tendência que prevalece no contato com o parlamento é a da “troca de favores”: o parlamentar procura criar canais privilegiados de diálogo com o governo (ainda mais se for da base de apoio desse governo) para os movimentos, enquanto esses prometem reverter esse apoio em votos nas eleições. Existem ainda relações de maior proximidade entre lideranças de movimentos e parlamentares, que em muitos casos encontram no gabinete do parlamentar um trabalho remunerado que possibilita sua sobrevivência e a permanência na luta social, ou até mesmo se lançam na condição de candidatos ao Parlamento. É claro que não devemos julgar automaticamente estas relações com o Parlamento e com os partidos políticos como cooptação ou clientelismo. É natural que um militante de movimento apóie, ou queira lançar um de seus militantes como candidato, em partidos cujas propostas visem a garantia de direitos pelos quais o movimento luta. No entanto, os movimentos precisarão refletir sobre essa relação, aproveitando o debate sobre a reforma política para aprimorar a interface que mantêm com o Legislativo: uma relação mais de proposição e de monitoramento e menos de dependência política e financeira. Além disso, sua força social pode ajudar a “oxigenar” a própria vida partidária, pois como muitos militantes de movimentos populares são também militantes de partidos (especialmente os de esquerda), sua pressão pode ser fundamental para radicalizar a democracia dentro desses espaços, diminuindo os currais eleitorais e estimulando o surgimento de novas lideranças e a rotatividade nos cargos de direção. Outra dificuldade enfrentada pelos movimentos é a de definir formas de atuação autônomas em relação a governos com os quais mantêm laços de identidade política. Diante de tais governos, é lícito manter uma prática reivindicativa e crítica em relação a esse governo e suas políticas? Como garantir uma capacidade propositiva, com quaisquer governos (independente de sua orientação política) sem abrir mão de sua força de pressão e mobilização social?

É importante lembrar que muitos governos, quando não conseguem cooptar ou domesticar os movimentos sociais, tendem a recorrer ao uso da força e da “criminalização” das lideranças, como vem ocorrendo em relação ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). E fazem isso exatamente porque parte da sociedade vê algumas manifestações como “crime” e exigem dos

governos respostas mais severas para com os movimentos de recorte mais popular. Isso demonstra como a heterogeneidade de interesses da sociedade civil é mais um elemento a ser levado em conta quanto avaliamos sua participação nos canais institucionais de controle social.

Considerações finais

As experiências recentes na América Latina apontam a necessidade de movimentos, partidos e governos apostarem em uma relação de parceria com autonomia: de governos baseados em Estados capazes de construir pautas de desenvolvimento econômico e social sem serem capturados pelos interesses privados; de partidos que podem criar mecanismos internos que os tornem mais próximos das aspirações sociais e bem menos máquinas eleitorais a serviço de uma aristocracia partidária; de movimentos que podem e devem se transformar em interlocutores privilegiados do Estado e dos partidos, no sentido de construírem o desenho de políticas públicas e auxiliando no seu monitoramento e avaliação. Decerto que estamos falando de um horizonte ainda distante de boa parte da realidade brasileira e latino-americana, mas algumas experiências de democracia participativa e direta, além de uma maior aproximação de setores do Estado (como é o caso das promotorias, defensorias e o Ministério Público) com os movimentos sociais indica que esse é o caminho mais acertado em prol de uma maior “democratização da democracia”.

As considerações aqui expostas mostram a necessidade de aprofundarmos um balanço crítico e cuidadoso dos ganhos e das limitações dessa relação dos movimentos com o tema da institucionalidade. Parecem pouco elucidativas afirmações generalizantes que tratam os movimentos ora como “vítimas”, ora como instituições auto-referidas, que só pensam em suas reivindicações específicas, e que portanto teriam pouco a contribuir na mudança dessa relação com o Estado. É preciso buscar práticas que sinalizem a possibilidade de mudanças na relação entre Estado, partidos e movimentos sociais no sentido do fortalecimento e da autonomia de cada uma dessas instâncias.