

O significado político de movimentos sociais que buscam interferir em decisões de governo concernentes à alocação de recursos públicos

Nilson Nobuaki Yamauti

Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. e-mail: nyamauti@wnet.com.br

RESUMO. Discute-se neste artigo o significado político e histórico dos movimentos sociais que afloram do contexto da distribuição da renda nacional. Recorreu-se a formulações de teoria política a respeito da relação Estado-Sociedade e, ainda, a duas experiências de movimentos sociais ocorridos no Brasil. O centro da discussão é a questão da representação política. Chegou-se à conclusão de que os movimentos sociais que buscam participação em decisões sobre políticas públicas, apesar de suas limitações, devem contribuir para a elevação da cidadania e, em decorrência, para o desenvolvimento da democracia.

Palavras-chave: movimentos sociais, políticas públicas, representação política, democracia, cidadania.

ABSTRACT. The political meaning of social movements which intend to intervene in governmental decisions concerning the allocation of public resources. This study discusses the political and historical means of social movements which emerge from the context of national income allotment. The author resorts to political theory concerning the state-society relations and, besides, to two social movements which have taken place in Brazil. The most important topic was the subject of political representation. The article concludes that social movements, besides their limitations, raise the citizenship and, in consequence, contribute to the development of democracy.

Key words: social movements, governmental policies, political representation, democracy, citizenship.

Em sentido amplo, poderíamos designar como movimentos sociais, tanto as lutas pela distribuição de direitos, de renda e propriedade da terra, pela defesa do meio ambiente, da biodiversidade e dos direitos humanos, como as lutas por reformas político-institucionais e sociais, pela destituição de governantes e, inclusive, as lutas de classes visando à transformação revolucionária da ordem social. Seria importante distinguir em cada espaço nacional os diversos contextos existentes no domínio da Sociedade - o das relações de produção, de distribuição da renda e do poder político, de socialização, e de cidadania autônoma - a fim de compreender os vínculos de cada um destes contextos com o domínio do Estado e definir, a partir daí, o caráter e a especificidade dos diversos movimentos sociais que se manifestam no mundo

contemporâneo¹. Pretendemos enfocar aqui os movimentos sociais cujo objetivo seria a distribuição indireta de renda através da intervenção na alocação de recursos públicos, isto é, através da participação mais ou menos espontânea de determinados segmentos sociais no processo de formulação, decisão e implementação de políticas de governo em espaços nacionais capitalistas ordenados por regimes democráticos e, inclusive, pelo império da lei.

Discutiremos em primeiro lugar qual seria a forma de democracia mais adequada em termos de definição de políticas públicas, - a representativa ou a direta. Recorreremos, para isso, a formulações de teoria política e a duas experiências ocorridas no Brasil, a do Movimento Nacional de Luta por Moradia, e a do Orçamento Participativo, da Prefeitura de Porto Alegre. Tentaremos, em seguida,

¹ A sugestão de divisão do espaço nacional em *domínios* e a subdivisão destes em *contextos* está explicitada em: Yamauti, (1999).

definir o significado político dos movimentos sociais que visam influir em decisões de governo concernentes à alocação de recursos públicos.

Políticas públicas

O Estado se apropria de recursos da sociedade através de meios diretos, como a cobrança de taxas e impostos; e através de meios indiretos, como as emissões inflacionárias de moeda e o endividamento interno e externo. A alocação dos recursos assim extraídos pode ser feita na forma de políticas públicas que envolvem as fases de formulação técnica, de decisão e de implementação. O governo é o principal formulador de políticas públicas. No processo de alocação de recursos podem ocorrer pressões de segmentos sociais diversos, interferências de partidos, de parlamentares isolados, sindicatos, igrejas, empresas, governos estaduais e municipais, associações, organizações não governamentais e até mesmo o envolvimento de agentes estrangeiros.

Os movimentos sociais que afloram do contexto das relações de distribuição da renda nacional constituem um outro importante ator que se apresentaria para interferir também em decisões sobre políticas públicas. Enquanto os *lobbies*, em sua maioria, disputam recursos para favorecer interesses de grupos econômicos, e os parlamentares e partidos competem por recursos que serão alocados na implementação de políticas públicas visando beneficiar suas bases eleitorais, bem como os financiadores de suas campanhas, os movimentos sociais disputam recursos para políticas que atendem a interesses de seus próprios participantes. De qualquer forma, tanto os *lobbies* e os políticos clientelistas, como os movimentos sociais estariam, nesse caso, intervindo para realizar interesses de caráter particular. O contexto em que atuariam seria, portanto, o corporativo e clientelista, isto é, o da distribuição e redistribuição da renda nacional.

Discutiremos inicialmente a seguinte questão: os recursos públicos são melhor alocados com a participação direta dos diversos grupos de interesse, – os *lobbies*, os políticos clientelistas e os movimentos sociais –, ou os governantes eleitos é que devem empregar os recursos públicos na implementação do programa do partido aprovado majoritariamente pelos eleitores, visando, pelo menos em tese, os interesses gerais do país?

A democracia direta

Em um regime de democracia direta, todos os membros adultos de uma coletividade deveriam participar de decisões sobre a alocação dos recursos

financeiros disponíveis. Rousseau (1978), defensor da presença direta de toda a comunidade para a tomada de decisões de interesse coletivo, era contrário à representação política por acreditar que ela corromperia todo o corpo político e acabaria tornando impossível a realização da *vontade geral*.

Mas seria a democracia direta viável em sociedades complexas, constituídas por milhões de indivíduos que compõem grupos com interesses fragmentários, plurais, extremamente conflitantes e, inclusive, antagônicos? Seria possível conciliar e sintetizar a multiplicidade de interesses existentes para atender a todos eles através de medidas que resultassem na realização do interesse geral da coletividade? Seria isso possível se os recursos públicos fossem limitados e insuficientes para realizar a vontade particular de cada membro da sociedade?

Se nos baseássemos nas considerações feitas por Hegel (1991), definitivamente não. A *sociedade civil*, para o filósofo, seria a arena de confronto de interesses privados egoístas e predatórios. Supõe-se, então, que somente o Estado, postado acima da sociedade, com ampla autonomia, poderia garantir a prevalência de interesses universais através de decisões que transcenderiam todos os particularismos dominantes (Hegel, 1991:141 e ss, *apud* Coutinho, 1994). Rousseau reconhecia que a democracia direta, por ele sugerida em *O Contrato Social*, seria viável somente em pequenas comunidades. Poderíamos acrescentar que, enquanto uma sociedade for dividida em classes, um possível *interesse geral* não despontará espontaneamente dela própria, exigindo a intervenção de um árbitro para dirimir os conflitos ou uma representação política com uma certa autonomia em relação a interesses de caráter privado antagônicos.

Uma experiência de “democracia direta”, realizada na década de 80, em Porto Alegre, cidade de 1,2 milhões de habitantes, não vingou. Segundo o ex-prefeito Tarso Genro, o Partido dos Trabalhadores, antes de iniciar a sua primeira gestão na prefeitura da capital do Rio Grande do Sul, pretendia implantar um sistema de democracia direta, deixando à margem a Câmara Legislativa. Percebeu-se, rapidamente, logo no primeiro e segundo anos de governo, que a democracia direta, além de ineficaz, era anti-democrática. Segundo Genro (1997), as ilusões dos petistas gaúchos sobre a construção de uma forma mais legítima de democracia caíram por terra. A participação direta levou para a esfera pública a concorrência entre as regiões da cidade e entre lideranças comunitárias;

produziu a tendência de aparelhamento das estruturas de participação e a reprodução de uma ética política bastante conservadora (Genro, 1997). As disputas entre indivíduos e entre regiões acabaram fomentando práticas tão desleais e tão acéticas quanto aquelas existentes nos piores modelos de representação política tradicional, confirmando a concepção de *sociedade civil* formulada por Hegel².

A experiência de democracia direta na prefeitura de Porto Alegre deixou como saldo positivo o sistema de “Orçamento Participativo” que reúne agentes do poder público e representantes da coletividade para tomar decisões sobre alocação de recursos de investimento. A população da cidade foi dividida em 16 regiões e em cada região foi constituído um Conselho Popular. Os Conselhos discutem questões que são encaminhadas por delegados eleitos para participar de decisões no Orçamento Participativo e encarregados de fiscalizar as obras das empreiteiras que vencerem as licitações da Prefeitura. A experiência de “democracia direta” acabou sendo, assim, substituída por um sistema alternativo de representação política (Genro, 1997).

A democracia representativa

A defesa do sistema de representação político-partidária poderia ter como base o argumento de que a maioria da população escolhe nas eleições um programa de governo de um dos partidos concorrentes e concede aos representantes que elege para exercer funções executivas e legislativas a missão de definir concretamente, aprovar, implementar e fiscalizar este programa, visando os interesses gerais do país. Os recursos públicos, sob essa ótica, deveriam, portanto, ser aplicados na implementação do programa apresentado ao conjunto da sociedade, debatido durante a campanha eleitoral, escolhido pela maioria dos cidadãos e não para atender a interesses particulares de grupos econômicos e políticos, bem como de movimentos desencadeados por segmentos isolados da sociedade. Se todos os grupos de interesse que atuam no contexto das relações de distribuição da renda nacional resolvessem pressionar diretamente o governo para obter vantagens particulares, a

governabilidade tornar-se-ia impossível e ficaria difícil atender a interesses de segmentos sociais sem qualquer capacidade de organização³. E, além disso, a forma corporativa e clientelista de alocação pulverizaria recursos que deveriam, na verdade, ser aplicados, - conforme um planejamento coerente -, na promoção de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico e social que, supõe-se, poderia beneficiar indistintamente a todos⁴. Quem, na verdade, deveria pressionar o governo seria a *opinião pública* que fiscalizaria cotidianamente o fiel cumprimento do programa do partido que venceu as eleições. E se o governo não cumprisse fielmente o programa, e deixasse assim de satisfazer as expectativas dos cidadãos, caberia a estes optar por um outro partido nas próximas eleições⁵.

Em sociedades complexas e pluralistas, a representação política, como poderiam argumentar ainda os seus defensores, além de inevitável, apresentaria um conjunto de virtudes nem sempre devidamente estimadas. Quando os interesses são representados, os indivíduos que exercem o papel de representantes já não defenderiam apenas os próprios interesses mas, sim, os do grupo pelo qual foram eleitos. E, ao se reunirem, estes representantes entrariam em contato com razões múltiplas e poderiam perceber a existência de interesses tão ou até mais prioritários que os dos segmentos que representam. A defesa de interesses pela via da representação já não seria mais tão férrea, nesse caso, como a defesa direta de interesses pelos próprios representados. Haveria melhores condições para negociações e acordos e, também, para a percepção da existência de interesses gerais que, a longo prazo, poderiam beneficiar, inclusive, os próprios grupos de defesa de interesses particulares. Sobretudo, se os debates fossem realizados em assembleias públicas onde a defesa de interesses privatistas tornar-se-ia muito difícil, uma vez que os argumentos só poderiam apoiar-se em valores e princípios universais, consagrados pela coletividade, ou em interesses concretos de caráter geral. E ao

² O que Hegel denomina genericamente *sociedade civil* poderia ser subdividido em diversos contextos. Aqueles que estabelecem a competição pela distribuição da renda e do poder político, podem, de fato, apresentar o predomínio de particularismos. Mas existem outros contextos como o da cidadania autônoma e da socialização da infância e da juventude que não apresentam relações caracterizadas pela instrumentalidade, pela razão estratégica, mas que podem ensejar lutas por ideais universais como ocorre em movimentos estudantis e movimentos pela preservação do meio ambiente e defesa dos direitos humanos (Yamauti, 1999).

³ A partir das proposições de Alan Wolfe a respeito de grupos de interesse, Reis (1994) observa que os movimentos sociais apresentam um caráter particularista, estratégico, de busca de afirmação de objetivos próprios contra as disposições opostas de outros atores.

⁴ Em razão disso, as correntes liberais argumentam que, por gastar mal, o Estado deveria extrair recursos da sociedade apenas o suficiente para cuidar da justiça, da segurança pública e da defesa externa. O governo, praticamente, não deveria ter qualquer papel na alocação de recursos, pois o mercado desempenharia com muito mais eficiência esta tarefa, evitando desperdícios, desvios, distorções e pulverização dos recursos escassos da sociedade no atendimento de interesses corporativos, clientelistas e particularistas, dispersos.

⁵ Questões referentes à teoria da democracia podem ser localizadas em Przeworski, (1989; 1995).

fomentarem esses valores e princípios, através de seus discursos, os indivíduos-representantes comprometer-se-iam publicamente, sendo constringidos a orientar sua conduta na defesa do interesse coletivo. Mais ainda, quando o sistema de representação fosse institucionalizado na forma de jogo de disputa por frações do poder político, os representantes seriam orientados por uma outra ordem de interesses - os partidários e eleitorais - diversos dos interesses dos representados, de caráter corporativo, por exemplo. Poderiam, dessa forma, em determinadas situações, contrariar os interesses dos segmentos sociais que representam por estarem, em tese, subordinados a interesses políticos de partidos que defendem, perante a opinião pública, um projeto de construção do país, de interesse geral, com a finalidade de conquistar ou permanecer no poder. A representação institucional favoreceria, assim, a transcendência das particularidades, facultando ao poder político uma autonomia em relação ao poder econômico que lhe possibilitaria privilegiar os presumidos "interesses gerais do país" (Yamauti, 1999).

Os movimentos sociais

Na década de sessenta, a reflexão teórica crítica procurou detectar formas de luta alternativas aos movimentos sociais associados ao contexto das relações de produção. Percebia-se que as transformações ocorridas na ordenação de espaços nacionais capitalistas haviam diluído os conflitos de classe que poderiam pôr em questão o regime de propriedade dos meios de produção. Os movimentos sociais que afluíam do contexto das relações de distribuição passaram, então, a receber atenção especial. Em países situados na periferia do mundo capitalista, supôs-se, o problema da distribuição da renda poderia conferir aos movimentos sociais um potencial de transformação radical do modelo econômico excludente. Esperava-se que o aguçamento das contradições específicas do capitalismo periférico, ao agravar a concentração de renda e piorar ainda mais as condições de vida dos segmentos excluídos e subintegrados da sociedade, poderia desencadear movimentos sociais que se exprimiriam na forma de rebelião das massas marginalizadas⁶. Embora a expansão de cortiços e favelas na periferia das grandes metrópoles tenha permanecido constante, não irromperam, entretanto, movimentos sociais capazes de abalar a ordem social. Constatou-se que as massas pobres passavam a

cultivar sonhos disseminados no interior da sociedade de consumo e sua revolta explodia esporadicamente de forma apenas espontânea, acarretando, simplesmente, a destruição de patrimônios públicos como trens, ônibus e cabines telefônicas, bem como o aumento da violência na esfera da vida privada, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Nos anos setenta, durante o regime militar, eclodiram no Brasil movimentos sociais urbanos que chamaram a atenção dos analistas, por constituírem uma novidade política em razão de sua autonomia, auto-organização espontânea e prática da democracia direta. Tentou-se descobrir, nesses movimentos, formas de identidade coletiva que poderiam conferir unidade a perspectivas particulares de indivíduos atomizados. O Estado foi apontado como possível inimigo comum por promover condições de injustiça social que afetavam igualmente a todos os integrantes dos movimentos. A unidade de propósitos estaria sendo catalisada, portanto, pelo antagonismo do povo em relação ao Estado. Conforme esse novo enfoque, as mobilizações por melhores condições de vida constituiriam um desdobramento da luta de classes por colocarem em confronto os segmentos populares e o Estado capitalista. Acreditava-se que os conflitos urbanos seriam politizados de tal forma que o caráter corporativista e reivindicatório dos movimentos sociais acabaria sendo superado. Mas percebeu-se que, quando o poder público atendia às reivindicações, as mobilizações se dissolviam automaticamente. Concluiu-se, então, que o Estado promovia políticas sociais para legitimar o regime político e econômico e assegurar, assim, a estabilidade social. A luta por melhorias na qualidade de vida não teria, nesse caso, sequer caráter reformista e muito menos revolucionário, mas contribuiria apenas para fortalecer o *status quo*, fomentando e consolidando o conformismo individualista e a legitimidade de uma ordem social excludente.

Concluiu-se, enfim, que os movimentos sociais não conseguiriam sequer quebrar os esquemas corporativistas e clientelistas cristalizados no domínio do Estado. Pelo contrário, revitalizariam estes esquemas por constituírem também canais de clientelismo e corporativismo que reproduzem e reforçam o desequilíbrio social existente no país, convalidando uma forma de alocação de recursos que privilegiaria os segmentos da sociedade com

⁶ Ver relato sobre a história dos movimentos populares no Brasil no artigo de Cardoso, 1984.

maior capacidade de exercer pressão sobre o governo⁷.

Outra limitação que foi observada nos movimentos sociais é a de constituírem demandas particularistas que nem sempre podem ser agregadas a projetos políticos de partidos. Logo, seu caráter corporativista não poderia ser superado. Sabe-se que a mera somatória de interesses particulares não pode resultar em algo que pudesse ser considerado de *interesse geral* do país. Como observou Rousseau (1978), n' *O Contrato Social, vontade geral e soma da vontade de todos* são coisas bem distintas - podemos ressaltar, pelo menos em sociedades divididas em classes. Considerando-se que os recursos públicos não são ilimitados, os interesses dos diversos segmentos da sociedade serão excludentes entre si. Esse fato ficaria bem evidente quando os interesses de movimentos sociais fossem representados em um fórum mais amplo de negociações com a participação de outros grupos de interesse.

A força dos movimentos sociais decorre enfim da motivação de cada um de seus participantes de conquistar benefícios que irão melhorar a sua própria vida particular. É essa perspectiva, que cada um carrega consigo, que confere ímpeto, determinação e persistência ao movimento. E são essas, exatamente, as qualidades que possibilitam a quebra da resistência dos governantes e o atendimento das reivindicações. Em razão disso, os movimentos sociais não poderiam participar de canais de representação, como em fóruns de negociações com outros grupos de interesse; caso isso ocorresse, acabariam perdendo o vigor e o dinamismo que lhes são próprios. E por não serem passíveis de representação, os movimentos sociais não poderiam produzir canais institucionalizados de participação política e de organização da sociedade civil. E quando produzissem, como seriam os casos dos Conselhos Municipais nas áreas de Orçamento, Saúde e Educação, por serem canais de representação, perderiam o caráter primordial de via de participação política direta da coletividade⁸.

Poder-se-ia concluir que os movimentos sociais que surgem do contexto das relações de distribuição da renda nacional seriam fenômenos sem consistência política, porque não estariam fundados sobre interesses comuns permanentes, de caráter estrutural, como seriam os interesses de classe enraizados no contexto das relações de produção. Os interesses que inspiram esses movimentos seriam localizados, fragmentários e dispersos. A motivação de seus participantes desapareceria tão logo as reivindicações fossem atendidas.

O problema da representação distorcida

Os críticos da democracia representativa poderiam argumentar que, em países onde o sistema de representação ainda apresenta distorções graves, os governantes são eleitos com o apoio de grupos economicamente poderosos que financiam as campanhas eleitorais e que controlam os meios de comunicação, bem como os institutos de pesquisas de opinião. A população de baixa renda e de nível incipiente de escolaridade seria facilmente manipulada e não se informaria em tempo suficientemente hábil, durante a campanha eleitoral, para escolher de forma consciente o candidato, o programa, o projeto político de interesse do país. Por isso, os governantes eleitos, ao tomarem decisões sobre políticas públicas, acabariam favorecendo os interesses de segmentos com força política, poder econômico e maior capacidade de barganha. Nesse caso, os segmentos excluídos e subintegrados precisariam buscar outras formas de participação política para terem seus interesses também atendidos pelo poder público⁹. Um efeito evidente do grau certamente insuficiente de legitimação do sistema de representação no Brasil seria a péssima distribuição da renda estabelecida, uma das piores do mundo, apesar de o país estar situado entre as dez maiores economias do planeta e ser considerado um dos que mais se desenvolveram nos últimos cem anos¹⁰. A péssima distribuição da renda, compondo um círculo

⁷ Existem outros aspectos a considerar. Nos anos 80, quando os movimentos sociais passam a se relacionar com as agências estatais, serão criados os conselhos de participação, desde o conselho da mulher até o conselho do negro, da habitação, da saúde, da criança. Tais conselhos conquistaram uma participação na gestão de políticas públicas que tornou menos arbitrária a forma de alocação de recursos do Estado (Cardoso, 1994).

⁸ Cardoso (1994), fazendo um balanço crítico da interpretação dos movimentos sociais no Brasil, assinala que é possível observar duas fases distintas. A primeira, dos anos 70 e início dos 80, seria a fase de *emergência heróica* quando os movimentos sociais, apresentando uma participação direta, espontânea, de segmentos da população, foram saudados como um instrumento político novo de transformação da sociedade; a segunda, que desponta no início dos anos 80, seria a fase de *institucionalização* da participação popular em decisões de

caráter público. Nesta segunda fase, o diálogo do poder público com representantes dos movimentos teria acarretado a perda do vigor político que existia na fase de participação direta espontânea.

⁹ Levando em consideração as falhas na democracia representativa, Telles (1994b), explicita o que está em jogo na tragédia social brasileira: a possibilidade de "construção de uma noção de bem público e de responsabilidade pública que tenha como parâmetro a garantia dos direitos básicos de toda uma população". Os direitos, como luta e conquista, significariam "uma reinvenção do princípio republicano da coisa pública, o que, na situação brasileira, significa na verdade uma (re)criação da própria República".

¹⁰ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, feita pelo IBGE em 1993, revelou que os 10% mais ricos do país, acima de 10 anos, ficaram com 49,8% do total dos rendimentos enquanto os 10% mais pobres obtiveram apenas 0,7%.

vicioso, acabaria, por outro lado, determinando as características da representação política no Brasil. Nas eleições presidenciais de 1989, por exemplo, 75% dos eleitores auferiam rendimentos inferiores a dois salários mínimos e seu nível de escolaridade era demasiadamente modesto, o que dificultava o acesso a informações, o seu filtro crítico, bem como o seu adequado processamento. A pior consequência disso estaria na escolha de representantes para as casas legislativas. Muitos eleitores deixam de escolher deputados e senadores votando *em branco* ou anulando o voto, e dos que optam por algum candidato, poucos se lembrariam, depois, a quem escolheram como representante para exercer o mandato legislativo (Yamauti, 1999).

Poder-se-ia levantar, assim, o argumento de que, em países com uma forma de distribuição de renda demasiadamente perversa, a democracia representativa formal não seria suficiente para minorar a desigualdade social e, por isso, seria preciso descobrir formas de participação política menos indiretas para se conseguir efeitos substantivos em termos de justiça social¹¹.

A luta por moradia

Uma experiência ocorrida no Brasil pode embasar empiricamente a discussão que estamos aqui desenvolvendo. Em 1989, foi criado o Movimento Nacional de Luta por Moradia, com a integração de diversos agrupamentos regionais isolados. Os organizadores do Movimento passaram a promover seminários, debates, pressões e negociações junto às diversas instâncias do poder público. Em novembro de 1991, o Movimento por Moradia conseguiu encaminhar ao Congresso Nacional o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, com um milhão de assinaturas, propondo um fundo público para financiar a habitação popular. Do montante de recursos carreados ao fundo, 70% beneficiariam famílias com renda entre zero e cinco salários mínimos. O Fundo de Financiamento seria gerido por um Conselho Nacional de Moradia Popular, constituído por dez representantes de entidades de movimentos de moradia, quatro representantes de centrais sindicais, um representante do Congresso Nacional e três do Governo. Os programas habitacionais seriam geridos

pelos próprios movimentos de moradia, através de suas associações e cooperativas, as quais decidiriam de forma autônoma desde a sua formulação até a sua implantação¹².

No processo de formulação do projeto de lei para a criação do Fundo de Financiamento para a Habitação Popular, houve um rico debate com a participação de entidades organizadoras de movimentos. Inúmeras questões e problemas foram levantados durante as discussões, relatadas diversas experiências de programas habitacionais e equacionados os mais diversos interesses divergentes.

Um dos resultados concretos da mobilização da população foi o projeto sobre moradias de interesse social, formulado pelos secretários estaduais da Habitação. Empresários do setor e a Caixa Econômica Federal foram também envolvidos, até que se constituiu o Fórum Nacional da Habitação para pressionar o Congresso Nacional visando a aprovação de uma política habitacional para o país.

E, por fim, em abril de 1993, foi instalada pelo governo federal a Câmara Setorial da Construção Civil que teria a participação de representantes dos trabalhadores, de empresários, dos movimentos de moradia e do governo. As discussões foram realizadas em torno de questões bastante diversificadas: política habitacional e de saneamento; emprego, salários e condições de trabalho; tributação, tecnologia e qualidade; recuperação da malha viária e obras públicas; montagem industrial e reformas estruturais. Percebeu-se nas negociações que os interesses dos trabalhadores da construção civil não eram idênticos aos dos movimentos por moradia; aqueles desejavam discutir salários e condições de trabalho enquanto estes queriam resolver o problema da casa própria. Na Câmara Setorial, o movimento acabou, assim, deixando de ter um caráter apenas reivindicatório e de pressão sobre o governo. Tornou-se um participante ativo na gestão dos recursos públicos. E, mais importante, conquistou um canal institucionalizado de representação de seus interesses.

A experiência dos movimentos por moradia acabou pondo em xeque a eficiência das políticas públicas formuladas de modo autoritário, sem a participação da sociedade nas discussões, como as políticas que deram origem aos fundos públicos destinados ao desenvolvimento social - o FGTS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e o SFH, Sistema Financeiro da Habitação. Foi questionado também o papel presumido de "banco social" da

¹¹ Telles (1994b) observa a ocorrência hoje de um novo tipo de exclusão social em que à integração precária no mercado se sobrepõe o bloqueio de perspectivas de futuro e a perda de um sentido de pertinência à vida social. É isso o que caracterizaria a chamada nova pobreza que escapa às soluções conhecidas e formuladas nos termos de políticas distributivas e compensatórias, pois estas têm por suposto exatamente o que parece estar deixando de ser plausível, ou seja, a possibilidade de uma integração constante e regular no mercado de trabalho.

¹² Sobre o Movimento Nacional de Luta por Moradia consultar o artigo de Silva (1994).

Caixa Econômica Federal, cuja finalidade primordial deveria ser a de investir recursos nos setores da habitação, do saneamento básico e da infra-estrutura. Tornou-se patente que a corrupção, o clientelismo, a incompetência e uma série de distorções desviaram os fundos públicos, bem como a Caixa Econômica Federal, de suas propaladas funções sociais (Silva, 1994).

O papel político dos movimentos sociais

Apesar das limitações apontadas, certos aspectos positivos dos movimentos sociais têm sido reconhecidos por muitos analistas. Em uma sociedade onde começa a predominar, após o suposto *fim das utopias*, a apatia política e a resignação resultantes do sentimento de impotência diante de uma realidade que parece definitivamente consolidada; em um mundo regido por uma luta pela sobrevivência material e simbólica que exige o reconhecimento do outro como inimigo real ou potencial, a atitude inevitável seria o enclausuramento do indivíduo no reduto da privacidade familiar. Em um contexto assim configurado, os movimentos sociais poderiam ser festejados pelo simples fato de reconduzirem os indivíduos para fora da esfera da vida privada. Participando de um movimento coletivo, mesmo que motivados por interesses de caráter particularista, estes indivíduos estariam transcendendo o universo das relações pessoais para se inserirem na esfera pública, onde predominam outras formas de percepção da realidade - como a percepção da existência de um universo de princípios e valores compartilhados; a percepção de que a barbárie existente pode ser fruto de relações políticas bem determinadas; a percepção da existência de interesses de caráter público, de razões que devem estar acima dos interesses particularistas; a percepção mais clara da relação entre representantes e representados; a percepção, enfim, dos direitos de cidadania.

Tão importante quanto o desenvolvimento da consciência de cidadania, o atendimento das reivindicações dirigidas ao poder público, se resultar em melhoras na distribuição, direta ou indireta, da renda e de direitos, poderia contribuir igualmente na elevação do grau de emancipação política dos segmentos excluídos e subintegrados da população. Pesquisas revelam que eleitores com maior nível de renda e escolaridade, por terem acesso mais fácil a informações e maior capacidade de processá-las, podem alterar a intenção de voto mais rapidamente sendo, portanto, menos sujeitos a manipulações durante o curto período de campanha eleitoral

(Singer, 1990). Rosa Luxemburgo acreditava que as reivindicações econômicas seriam importantes porque, ao melhorarem as condições de vida dos trabalhadores, elevariam a sua consciência política (Luxemburgo, s/d). Um melhor nível de renda e de escolaridade, se resultasse, de fato, em maior acesso a informações relevantes, poderia, pelo menos, ampliar e fortalecer o corpo de cidadãos conscientes que constituem, mesmo que silenciosamente na forma de índices percentuais, a *opinião pública*. O que, nesse caso, resultaria em maior capacidade da coletividade de exercer fiscalização e controle cotidiano indireto sobre seus representantes fora dos períodos eleitorais.

Sob o ponto de vista da teoria da democracia, portanto, se a distribuição da renda e de direitos favorecer, efetivamente, a elevação do nível de emancipação da coletividade ela poderia, nesse caso, melhorar o grau de legitimação do processo de representação, o que significaria um conjunto virtuoso de efeitos em cadeia: um maior grau de legitimidade da Constituição Federal, do aparelho de Estado, das Câmaras legislativas, do sistema político, dos governantes, bem como de suas decisões. Por outro lado, a distribuição da renda e de direitos sociais, por determinar a integração social e a civilidade nas relações sociais, poderia significar uma redução nos gastos do poder público com as estruturas de repressão do Estado, a elevação do grau de legitimação do governo e a melhora nas condições de governabilidade do país¹³.

Poderíamos considerar, em suma, que os movimentos sociais, quando se constituem como canais alternativos de participação política para segmentos sociais sem efetiva representação, poderiam corrigir, pelo menos parcialmente, certos vícios existentes no sistema institucionalizado de representação. Intervindo na formulação de políticas públicas, os movimentos sociais contrabalançariam a excessiva influência do poder econômico e partidário-clientelista nas decisões de governo. A pressão e "intromissão" dos movimentos poderiam, assim, problematizar decisões demasiadamente centralizadas e pouco transparentes e passíveis, por isso, de desvios e distorções capazes de provocar equívocos históricos na alocação de recursos públicos; colocariam em questão, portanto, as prioridades de governo definidas pelo jogo oligárquico de barganhas clientelistas e, quem sabe,

¹³ Uma discussão aprofundada sobre o significado político de movimentos sociais pode ser encontrada no artigo de Telles (1994b). A autora sugere que os movimentos sociais enunciam uma nova contratualidade em que se redefine o sentido da lei com referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência de direitos.

significariam uma resistência à lógica perversa da exclusão social que exprime, na ordem capitalista, a irracionalidade existente na afirmação dos *meios* como *fins*. A “intromissão” dos movimentos no processo de formulação de políticas de governo resultaria, enfim, na introjeção de razões de caráter público no processo de decisões governamentais, quando este processo estiver contaminado por tecnoburocratismos, clientelismos e por diversas formas de predomínio de interesses privados na esfera do Estado¹⁴.

Considerações finais

Em espaços nacionais capitalistas ordenados por um Estado de Direito e por um regime de representação política democrática, a alocação de recursos públicos, de acordo com o programa do partido que obteve a maioria dos votos nas eleições, seria, em termos bastante ideais, a forma mais adequada de definição de políticas de governo por exprimir interesses da coletividade que estariam, supostamente, acima dos particularismos dominantes.

Considerando-se que em determinados países o grau de emancipação da coletividade e o grau de legitimação da democracia não atingiram ainda níveis satisfatórios, a interferência de movimentos sociais na definição de políticas públicas torna-se inevitável e até mesmo salutar por um conjunto de razões anteriormente explicitadas.

Verificamos que as experiências do Movimento Nacional de Luta por Moradia e do Orçamento Participativo em Porto Alegre começaram como tentativas de democracia direta, - ou de participação política direta -, e terminaram como canais alternativos de representação paralelos à representação parlamentar instituída. Percebeu-se nas duas experiências, não propriamente as virtudes da democracia direta, mas da democracia representativa sem os vícios da representação parlamentar; isto é, elas despontaram como alternativas ao padrão oligárquico e patrimonialista de gestão da coisa pública, como alternativas aos segmentos da população sem poder econômico e político para participar de um processo de decisões

sobre alocação de recursos públicos que pode conter vícios crônicos admiráveis.

Concluimos, portanto, que os movimentos sociais não se apresentam no cenário político com a pretensão de efetivar a democracia direta; despontam, sim, como efeitos de uma democracia representativa que apresenta falhas e, por isso, não consegue exprimir os anseios de segmentos relevantes da população. Não se considerando representados, estes segmentos se mobilizariam, então, para tentar influir na alocação de recursos públicos, exercendo pressão direta sobre os governantes, e garantir, assim, certos direitos sociais básicos. Embora nem sempre consolidem canais institucionais regulares de representação e despontem como experiências muito localizadas, - talvez como meros fogos de artifício que embelezam de forma fugaz a escuridão da noite, deixando apenas rastros de fumaça -, o tipo de movimentos sociais que aqui discutimos constitui uma forma de participação que pode revelar as vantagens de um sistema de representação tornado mais legítimo em decorrência de um grau mais elevado de emancipação política da coletividade¹⁵.

Em um país onde não são muitos os direitos conquistados diretamente pelo povo, o paternalismo estatal tende a consolidar o grau ainda insuficiente de emancipação da cidadania. Os movimentos sociais poderiam, nesse caso, de certo modo, ser considerados formas de ruptura dessa tradição. A conquista da condição de *agente*, de cidadão ativo, poderia ser compreendida como até mais importante que a obtenção do próprio objeto das reivindicações. Ou seja, as mobilizações populares, independentemente do conteúdo das reivindicações e do êxito ou fracasso na realização de seus intentos, constituiriam um fenômeno social positivo no processo histórico de ordenação de um espaço nacional por elevarem o grau de auto-emancipação da coletividade, transformando qualitativamente a relação Estado-Sociedade. Embora lento, esse avanço gradativo, sem saltos bruscos no fortalecimento da sociedade civil, parece constituir hoje, mesmo que em termos contraditórios, uma das poucas vias reais e consistentes para a formação de uma certa possibilidade distante de resistência contra a lógica

¹⁴ Existem enfoques diversos sobre o papel dos movimentos sociais. Dagnino (1994), por exemplo, propõe uma nova concepção de cidadania que exprimiria a estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, e remeteria à constituição de sujeitos sociais ativos através de lutas por aquilo que estes considerassem ser seus direitos. A nova cidadania não se encerraria na reivindicação de inclusão social e política, mas buscaria o direito de participar da invenção de uma nova sociedade com modificações radicais, transcendendo o foco da relação com o Estado.

¹⁵ Para Telles (1994b), o que poderia estar em jogo é a possibilidade de uma nova contratualidade que construa uma medida de equidade e as regras da civilidade nas relações sociais. Seria possível ver na dinâmica mesma da sociedade registros e sinais que apontam nessa direção. São práticas, experiências e acontecimentos que reatualizam a “invenção democrática” que caracterizou os anos 80, em uma descoberta da lei e dos direitos que se firma e se renova na prática da representação, interlocução e negociação de interesses.

predominante no capitalismo de afirmação dos meios como fins.

Poderíamos considerar, enfim, que os movimentos sociais localizados no contexto de redistribuição da renda apropriada pelo poder público, mesmo que se dissolvam naturalmente após a conquista de suas reivindicações, deixam um saldo positivo que não se dissolve - a promoção da cidadania e a sedimentação, portanto, de condições que poderão tornar real, no futuro, a democracia compreendida como meio de efetivação da verdadeira liberdade¹⁶.

Referências

- CARDOSO, R.C.L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M.H.T. de (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 215-239.
- CARDOSO, R.C.L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.
- COUTINHO, C.N. *Marxismo e política*. São Paulo: Cortez, 1994.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.
- GENRO, T. A experiência do orçamento participativo, *Boletim Muito +*, [S.l.], junho, 1997.
- HEGEL, G.W.F. *O sistema da vida ética*. Lisboa: Edições 70, 1991.
- LUXEMBURGO, R. *Introdução à economia política*. São Paulo: Martins Fontes, [19--].

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

REIS, F.W. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: DINIZ, E.L. et al. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/IPEA/Hucitec, 1994. p. 328-343.

ROUSSEAU, J.-J. *O contrato social*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 201 p. (Os Pensadores).

SILVA, A.A. da. Dimensões da interlocução pública: cidade, movimentos sociais e direito. In: DINIZ, E. et al. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/IPEA/Hucitec, 1994. p. 204-224.

SINGER, A. Collor na periferia: a volta por cima do populismo? In: *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1990. 196 p.

TELLES, V.S. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, E. et al. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/IPEA/Hucitec, 1994. p. 225-243.

TELLES, V.S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

YAMAUTI, N.N. *Governo Collor, capitalismo e democracia no Brasil*. 1999. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

Received on November 29, 2000.

Accepted on January 25, 2001.

¹⁶ Outras perspectivas precisam ser consideradas. Dagnino (1994) propõe que a democratização da sociedade seria uma tarefa que transcenderia o nível institucional formal, bem como a questão da exclusão política e econômica, porque exigiria a dissolução do autoritarismo impregnado no conjunto de práticas sociais e culturais. A autora verifica a existência no Brasil de um tipo de autoritarismo que nasce do próprio modo de ordenamento hierárquico e desigual do conjunto das relações sociais. Este autoritarismo social se expressaria num sistema de classificação de pessoas que definiria o lugar de cada um na sociedade e um tratamento desigual de acordo com essa definição.