

SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: INSTITUCIONALIZAÇÃO E/OU CONTESTAÇÃO

Civil society in Brazil: Institutionalization and/ or grievances

Marcelo Kunrath Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
✉ mksilva@ufrgs.br

Resumo: O presente trabalho pretende argumentar o processo de institucionalização da sociedade civil brasileira nas últimas décadas. O autor discute não apenas a situação de desmobilização e acomodação que são percebidos nesse processo, como também lança o olhar a possibilidades de atuação de organizações e movimentos sociais de caráter contestatório que podem surgir nesse contexto.

Palavras-chaves: sociedade civil; institucionalização; desmobilização.

Abstract: This work intends to argue the process of institutionalization of Brazilian civil society in recent decades. The author discusses not only the situation of demobilization and accommodation that are perceived in this process, but also introduces the possibility of looking at the performance of organizations and social movements contestatory character that can arise in this context.

Key words: civil society; institutionalization; demobilization.

Introdução

Recentemente, em novembro de 2011, 51 militantes das organizações Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento dos Trabalhadores Desempregados, Via Campesina e Consulta Popular divulgaram uma carta-aberta anunciando sua saída destas organizações e apresentando um conjunto de críticas às mesmas. Perpassando estas críticas, observa-se um forte questionamento do “abandono das lutas de enfrentamento” por parte das organizações e movimentos

sociais em anos recentes, especialmente após o início da gestão petista no Governo Federal, em 2003. Como salienta o documento:

Ao abandonar as lutas de enfrentamento, embora sigamos fazendo mobilizações, nossas lutas passaram a servir para movimentar a massa dentro dos limites da ordem e para ampliar projetos assistencialistas dos governos, legitimando-os e fortalecendo-os. Agora o que as organizações necessitam é de administradores, técnicos e burocratas; e não de militantes que exponham as contradições e impulsionem a luta.

Esse evento expressa e sintetiza um complexo processo que marca a sociedade civil brasileira nas duas últimas décadas e que, de forma geral, pode ser conceituado como um expressivo processo de institucionalização. A compreensão de tal processo, no entanto, exige duas ressalvas que, muitas vezes, não têm sido observadas nas interpretações dos seus agentes e analistas: de um lado, a necessidade de romper com um tratamento unificado da sociedade civil brasileira (aqui compreendida enquanto a rede associativa constituída por organizações e movimentos sociais), na medida em que esta se caracteriza por significativa e crescente heterogeneidade; de outro, a necessidade de romper com a tradicional identificação, presente na literatura de movimentos sociais na década de 1980, de institucionalização com cooptação e/ou abandono de repertórios de ação contestatórios.

O objetivo do presente artigo, assim, é destacar alguns aspectos desta institucionalização da sociedade civil brasileira, ao mesmo tempo em que argumenta-se que, em certos casos, tal processo, ao contrário de atuar como um mecanismo de desmobilização e acomodação, tem aberto oportunidades importantes para a atuação de organizações e movimentos sociais de caráter contestatório¹⁸.

As novas oportunidades de acesso institucional

¹⁸ A tentativa de apresentar uma síntese de um processo complexo em poucas páginas é sempre um risco, ainda mais se levarmos em conta a significativa diversidade regional brasileira. Tendo presente este risco, desde já o autor se desculpa pelas inevitáveis simplificações e omissões do presente artigo.

Uma característica nova que emerge do processo de redemocratização brasileiro e que, em parte, foi uma das causas da expansão e diversificação do associativismo no país¹⁹, é a ampliação das oportunidades de acesso institucional. A partir da demanda de organizações e movimentos sociais, mas também das iniciativas de governos orientados por um ideário de incorporação da sociedade civil nos processos de decisão e gestão governamental, observa-se um crescimento de diversas alternativas de participação institucional das organizações sociais brasileiras.

Em primeiro lugar, com forte visibilidade e objeto de grande atenção de pesquisadores e ativistas preocupados com o aprofundamento da democracia, encontra-se a massiva expansão de canais institucionais abertos à participação social (Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos de Direitos, Conferências Setoriais de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos) em praticamente todos os setores e níveis do Estado brasileiro.

Um segundo mecanismo de acesso institucional para a sociedade civil encontra-se na crescente presença de políticas públicas que demandam o envolvimento das organizações sociais na sua implementação. Neste sentido, importantes políticas públicas em áreas tão diversas como moradia popular, segurança alimentar, qualificação profissional e prevenção a AIDS, entre várias outras, são executadas com uma intensa participação de organizações sociais.

A importância desta participação social na execução de políticas públicas é, em parte, responsável pelo significativo crescimento dos recursos repassados pelo Estado brasileiro para organizações sociais. Segundo dados do Portal da Transparência do Governo Federal²⁰, os gastos com transferências de recursos para entidades sem fins lucrativos cresceram de R\$ 1.923.784.323,61 em 2004 para R\$

¹⁹ De acordo com as pesquisas periódicas que vem sendo realizadas pelo projeto de mapeamento das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (realizado pelo IBGE, IPEA, ABONG e GIFES), em apenas nove anos (1996-2005) o número de entidades mapeadas cresceu de 107.332 para 338.168, o que significa um crescimento de 235% em menos de uma década.

²⁰ Ver: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

5.510.950.354,21 em 2010; ou seja, um crescimento de quase 300% em apenas seis anos. Se somarmos a estes valores os recursos transferidos às organizações sociais pelos governos estaduais e municipais, identifica-se que o Estado brasileiro tem se constituído no principal financiador do associativismo do país²¹.

Por fim, mas não menos importante, encontram-se as oportunidades de acesso institucional oportunizadas pelo ingresso de indivíduos oriundos de organizações sociais em cargos governamentais, especialmente a partir do Governo Lula, em 2003. Segundo Hochstetler (2008, p.44):

A inclusão mais sistemática das Organizações da Sociedade Civil [OSCs] veio na forma como o Governo Lula compôs a administração nacional. Líderes de OSCs de todos os tipos agora trabalham dentro do governo em questões que eles anteriormente tentavam influenciar de fora. Líderes da CUT se viram no lado do governo nas negociações salariais em nove Ministérios, 53 Secretarias e centenas de posições de segundo e terceiro escalões (...). Outros exemplos incluem o primeiro Presidente do Incra, que tinha fortes ligações com o Movimento dos Sem-Terra, e a Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, que cresceu em comunidades de seringueiros na Amazônia e tinha anos de credibilidade como uma ativista ambiental e legisladora. Este é um padrão de recrutamento familiar das primeiras administrações do PT (...). Eles [ativistas das OSCs] estão perto dos centros de poder e são capazes de tomar decisões, mas também se encontram limitados por constrangimentos orçamentários e burocráticos que frequentemente os afastam daqueles que ainda estão fora do Estado.

A eleição do PT à Presidência da República abriu aos militantes do partido, tal como ocorre com qualquer outro partido, a oportunidade de ocupar parte dos Cargos em Comissão ou de Confiança (tradicionalmente denominados CCs) disponíveis para indicação partidária. Como uma parcela significativa dos militantes petistas possui fortes vínculos com organizações sociais (sendo, muitos deles, ativistas destas organizações), isto significou o ingresso no Governo Federal de um grande número de membros de organizações sociais como ONGs, sindicatos e movimentos sociais. Estes indivíduos, como seria óbvio, tendem a atuar como mediadores e, em muitos casos, como representantes dos interesses de suas organizações e movimentos nos processos de formulação e decisão sobre as políticas públicas.

²¹ Este processo ganhou grande visibilidade recentemente com as denúncias de fraudes em convênios dos Ministérios do Esporte e do Trabalho com ONGs, as quais levaram à substituição dos respectivos Ministros.

A institucionalização da sociedade civil brasileira

Um dos resultados desta significativa ampliação das oportunidades de acesso institucional destacada acima foi um expressivo processo de institucionalização das organizações sociais brasileiras. De um lado, estas organizações passaram a direcionar grande parte de sua atuação para o aproveitamento daquelas oportunidades. Assim, um grande contingente de ativistas passou a dedicar um tempo crescente de sua atuação associativa para exercer atividades de representação em Conselhos, de operacionalização de políticas públicas e/ou de cumprimento das tarefas dos postos governamentais assumidos.

De outro lado, estas mesmas organizações tiveram que se modificar para atender às novas condições que a inserção institucional passava a demandar. A participação em Conselhos e Conferências de Políticas Públicas, por exemplo, passou a exigir um processo de qualificação que viabilizasse uma intervenção propositiva nestes espaços. A operacionalização de políticas públicas, por sua vez, implicou na necessidade de enquadramento das organizações às exigências legais e burocráticas demandadas pelo Estado. O acesso aos recursos governamentais gerou uma maior submissão aos órgãos de controle dos gastos públicos, além da adequação aos mecanismos de elaboração de projetos, prestação de contas e avaliação de resultados.

Mas a institucionalização significou, também, um deslocamento de uma parte importante dos conflitos e da contestação para o interior dos espaços institucionais. Neste sentido, muitas organizações passaram a utilizar os canais (formais e informais) disponibilizados pelo acesso institucional para expressar suas demandas e propostas, confrontar seus adversários e construir alianças. Em um contexto de governos formados por coalizões políticas carentes de unidade

programática²², uma parte importante das disputas passa a se dar no interior do próprio Estado, entre as diferentes forças políticas que compõem as coalizões e ocupam distintos setores do governo. Com isto, gera-se um quadro complexo no qual certos setores do governo tendem a ser muito mais permeáveis aos interesses de certas organizações e movimentos (que, inclusive, podem ter membros ocupando cargos nestes setores) enquanto outros são identificados como adversários.

Institucionalização significa cooptação ou desmobilização?

Contrariamente a uma longa tradição que identifica institucionalização com cooptação e desmobilização, o processo político brasileiro tem mostrado um quadro bem mais complexo. É certo que, para uma parte significativa do associativismo brasileiro, o processo de institucionalização tem gerado, efetivamente, uma forte dependência de recursos e oportunidades definidas pelos governos e suas políticas. Ao mesmo tempo, no entanto, observa-se que muitas organizações e movimentos têm aproveitado as oportunidades de acesso institucional para o seu fortalecimento e de suas lutas e, em alguns casos, têm obtido conquistas que seriam pouco prováveis se estes movimentos estivessem fora dos espaços institucionais.

Diversas organizações e movimentos sociais, por sua vez, têm combinado de maneira variável o aproveitamento das oportunidades de acesso institucional e a manutenção de ações de contestação por fora dos canais institucionais. Neste sentido, merece destaque o MST, o qual tem participado ativamente na implantação de uma série de políticas públicas (muitas das quais originadas das demandas e lutas do próprio movimento) direcionadas aos agricultores sem-terra acampados e

²² Esta é uma característica do sistema político brasileiro pós-redemocratização e que é sintetizada pela expressão “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Isto é claramente ilustrado pela coalizão partidária de sustentação do Governo Lula, que incluiu: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido da República (PR), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV), Partido Progressista (PP) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

assentados, ao mesmo tempo em que continua a utilizar diversos repertórios de contestação (marchas, ocupações de terras e prédios públicos, fechamento de estradas etc.) para manifestar suas posições e/ou confrontar seus adversários. Além disto, seria pouco provável que o MST tivesse a capacidade de atuação que possui em um país de dimensões continentais como Brasil e, ainda, no exterior, se não fossem os recursos públicos que o movimento acessa através de diversas modalidades de convênios, parcerias e transferências.

As complexas formas de relacionamento entre sociedade civil e Estado no Brasil contemporâneo, apresentadas de forma simplificada neste artigo, colocam, de um lado, um desafio teórico para os pesquisadores, na medida em que desafiam modelos estabelecidos e demandam novos referenciais de análise. De outro lado, colocam também um desafio político para organizações e movimentos sociais, em especial àqueles que se colocam como objetivo a construção de uma sociedade justa e sustentável, que precisam reestruturar seus marcos interpretativos e suas práticas frente a este novo contexto.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão – o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-38.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Organized civil society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Tomothy J. (eds.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.