

# Movimentos Sociais Rurais nos anos 90

Rudá Ricci<sup>1</sup>

*Uma educação pela pedra: por lições;  
para aprender da pedra, frequentá-la;  
captar sua voz inefática, impessoal  
(pela de dicção ela começa as aulas).  
A lição de moral, sua resistência fria*

.....  
*Outra educação pela pedra: no Sertão  
(de dentro para fora, e pré-didática).  
No Sertão a pedra não sabe lecionar,  
e se lecionasse não ensinaria nada,  
lá não se aprende a pedra: lá a pedra,  
uma pedra de nascença, entranha a alma.*

(A educação pela pedra, João Cabral de Melo Neto)

## 1. Movimento Social: um conceito em movimento

O conceito *movimento social* surge na modernidade. Em 1840, Lorenz Von Stein defende a necessidade de uma ciência da sociedade que se dedicasse ao estudo dos movimentos sociais, em especial, ao estudo do movimento operário francês e do socialismo<sup>2</sup>. O tema surge no bojo de um processo de **estranhamento** das instituições públicas e de alguns segmentos urbanos frente ao acelerado processo de industrialização da Europa.

São muitos os relatos que testemunham o desconforto da novidade social no século passado.

Émile Chevalier escreve, em 1892, um artigo intitulado “Pauperismo” em que sugere:

*O pauperismo é uma condição nova, tanto por suas causas quanto por seu caráter. Sua origem é devida à organização industrial de nossa época contemporânea; reside na maneira de ser e de viver dos operários de manufaturas (...). Supõe um aniquilamento do ânimo, um rebaixamento e uma corrupção das faculdades mentais.*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sociólogo, doutorando em Ciências Sociais (UNICAMP) e professor da PUC-MG. É consultor-associado da CPP (Consultoria em Políticas Públicas). E-mail: [ruda@inet.com.br](mailto:ruda@inet.com.br).

<sup>2</sup> Ver, a respeito, SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos Sociais**, Florianópolis: Editora da UFSC, 1984.

<sup>3</sup> Citado em CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 288.

Em 1845, Janin, em *Un hiver a Paris* oferece a medida do pavor que se instala, nos segmentos sociais tradicionais das grandes metrópoles européias:

*A Paris da noite é assustadora; é o momento em que a nação noturna se põe em marcha.(...) O terror é grande, terrível, imenso. E o ouvido reconhece o ruído surdo da patrulha cinza que começa sua caçada desesperada. Esta é a população fervilhante e furtiva que Paris deixa viver nos becos pavorosos, dissimulando-a bem atrás dos museus e dos palácios; população que usa o linguajar das prisões para se entreter com seus temas favoritos – assassínios, roubos, execuções. É uma verruga virulenta sobre a face dessa grande cidade.*<sup>4</sup>

Um outro estudo clássico, produzido por Engels por volta de 1840, esboça com cores mais vivas as condições de vida da nova classe social que surge nas periferias dos grandes centros urbanos, fonte do **estranhamento** já demonstrado acima

*O mercado está instalado nas ruas: cestos de legumes e frutos, todos naturalmente de má qualidade e dificilmente comestíveis, ainda reduzem a passagem, e deles emana, bem como dos talhos, um cheiro repugnante. As casas são habitadas das caves aos telhados, são tão sujas no interior como no exterior e têm um tal aspecto que ninguém aí desejaria habitar. Mas isto ainda não é nada ao pé dos alojamentos nos pátios e vielas transversais onde se chega através de passagens cobertas, e onde a sujidade e a ruína ultrapassam a imaginação; não se vê, por assim dizer, um único vidro inteiro, as paredes estão leprosas, os batentes das portas e os caixilhos das janelas estão quebrados ou descolados, as portas – quando as há – são feitas de pranchas velhas pregadas juntas (...). É aí que habitam os mais pobres dos pobres, os trabalhadores mal pagos(...). Mas St Giles não é o único bairro miserável de Londres. Neste gigantesco labirinto de ruas, existem centenas de milhares de ruas e ruelas estreitas, cujas casas são demasiado miseráveis para quem quer que possa ainda consagrar uma certa quantia a uma habitação humana(...).*<sup>5</sup>

É, também, nesse período que aparecem as primeiras séries históricas estatísticas sobre comportamento social, patrocinadas pelo sistema judiciário francês. As instituições públicas, e a intelectualidade européia estranhavam profundamente o novo mundo industrializado e, em especial, a pauperização de grandes massas da população. O conceito de movimento social, portanto, é fruto do incômodo e da necessidade de controle social<sup>6</sup>. Por outro lado, revela uma profunda dificuldade das agências estatais em compreenderem novas formas de representação e processamento de demandas. Este último fenômeno é de importância capital nos estudos de movimentos sociais porque vai indicar uma certa conformação que muitos movimentos sofrerão ao longo do século XX. O Estado passará a se apresentar como o *locus* da gestão pública, a partir de suas agências especializadas, procurando atender e institucionalizar as populações marginalizadas ou pauperizadas<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Citado em BRESCIANI, Maria Stella. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 13.

<sup>5</sup> ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. Porto:Afrontamento, 1975, p. 60.

<sup>6</sup> É possível distinguirmos, contudo, duas tradições nos estudos sobre movimentos sociais que nascem no século passado: uma primeira, onde os movimentos sociais são compreendidos como excrescências sociais, germe da desagregação e violência (Le Bon) e, uma segunda, que percebe nos movimentos sociais o desaguadouro de demandas sociais dos segmentos da população não institucionalizados ou, até mesmo, excluídos dos processos decisórios e integração societária (Durkheim, Marx).

<sup>7</sup> Robert Castel sugere uma diferenciação entre marginalização e a situação contemporânea, que intitula desfiliação social. Por desfiliação social estaria denominando a situação de indivíduos que flutuam na estrutura social e que povoam seus interstícios sem encontrar aí um lugar designado. Diferentemente do conceito de

No século passado, emerge a estrutura burocrática pública, o **Estado Social-Burocrático**. Inicialmente, a estrutura de atendimento social passa por um dilema sobre a natureza dos serviços a serem prestados, se de assistência (assumindo um conjunto de miseráveis privados de recursos) ou de seguro (atendendo todos aqueles que, em caso de acidente, doença ou velhice, não conseguiriam suprir suas necessidades). Da resolução deste debate surge um tipo de *propriedade social* (ou *tutelar, onde o Estado é avalista*), ou seja, uma política de benefícios que assegura aos não-proprietários a seguridade social<sup>8</sup>. Da mesma forma, emerge um conjunto de serviços públicos que passam a constituir uma propriedade coletiva, impessoal. O Estado Moderno forjou-se, assim, enquanto o **locus da gestão pública**<sup>9</sup>.

A intervenção do Estado, contudo, teria gerado, uma relação individual com as agências do Estado, desmobilizando a organização de demandas coletivas ou fragmentando-a em ações de grupos de interesse específico, à imagem e semelhança da estrutura burocrática estatal, fragmentada, por seu turno, em agências especializadas.

Em outras palavras, sugiro que a estrutura burocrática estatal seja compreendida como elemento da constituição dos movimentos sociais do século XX. A natureza da organização burocrática fragmentou as demandas sociais e as formas de expressão e encaminhamento de demandas, em virtude da forte simbiose que se estabelece entre populações demandantes e agências estatais de atendimento social<sup>10</sup>.

---

exclusão (que não identifica o pertencimento a uma causa ou gênero comuns à uma infinidade de situações sociais), a desfiliação não seria uma ruptura, mas uma desqualificação ou invalidação social de indivíduos. Ao invés da exclusão, o processo que estaríamos vivenciando seria de invalidação social.

<sup>8</sup> O conceito de propriedade social sugere a seguridade pública como uma espécie de transferência de propriedade pela mediação do trabalho e sob a tutela estatal.

<sup>9</sup> Nuria Grau sugere que este movimento é parte integrante de uma oscilação de maior magnitude da sociedade moderna: o **deslocamento do público para o social**. Inicialmente, realiza-se a institucionalização do social no Parlamento e da consolidação dos direitos políticos; em seguida, ganha corpo a estatificação da sociedade e a privatização do Estado (irrupção de interesses privados na esfera pública-estatal e acionamento de mecanismos corporativos de organização de demandas sociais e elaboração de decisões públicas); finalmente, com o questionamento contemporâneo da centralidade do Estado (tanto na formulação neoliberal, quanto nas associações voluntárias entre atores do espaço público que sugerem a democratização da sociedade civil e a reforma institucional da sociedade política), ou a participação da sociedade civil em decisões públicas-estatais. Ver GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/ENAP, 1998.

<sup>10</sup> As características básicas de toda estrutura burocrática, vale destacar, são: a) hierarquia fundada na competência, ou especialização. Significa dizer que um membro desta hierarquia possui como principal atributo à competência técnica (que o auxilia a tomar decisões precisas e rápidas). Daí porque as grandes estruturas burocráticas serem “frias” e impessoais. O que interessa é a formação técnica, não a capacidade de convívio social; b) organiza-se em áreas jurisdicionais de competência. Cada especialização organiza-se com grande autonomia e define uma subordinação hierárquica. Os funcionários recebem, assim, um treinamento especializado. Este princípio procura evitar conflitos no interior da organização. Uma demanda jurídica é encaminhada diretamente ao departamento competente, trabalhado por uma equipe técnica especializada no tema. Sua decisão não é questionada por outros departamentos; c) Regras gerais com grande estabilidade: toda a organização funciona a partir da observação de regras que são públicas. Assim, todos funcionários sabem os limites de cada chefe ou superior e a regra, ao se tornar pública, constitui-se numa defesa do subordinado; d) Profissionalização. Todos funcionários de uma organização burocrática são, assim, especialistas e profissionais de sua área. Buscam qualificar-se e estudam permanentemente as regras gerais da empresa, que se tornam um

Para os fins que interessam a este texto, vale ressaltar que tal situação teria gerado **dois paradigmas de ação dos movimentos sociais** contemporâneos, em especial, no Brasil, a saber: a) uma **prática reativa**, fundada no sentimento de marginalização e; b) uma **prática corporativa**, muitas vezes, fundada no clientelismo<sup>11</sup>.

Como interface da estrutura burocrática, os movimentos sociais deste século movimentam-se na esteira das políticas estatais ou na busca de interlocução das agências estatais burocratizadas. Por este motivo, sua prática, via de regra, é reativa e fragmenta-se numa multiplicidade de carências e demandas específicas.

Por outro lado, na medida em que as agências estatais fundam-se a partir do sentimento de estranhamento em relação aos movimentos sociais, a relação que se estabelece é sempre marcada pela tensão, pois não há aproximação de ideários; a aproximação do Estado com os movimentos sociais se faz pela tutela ou controle, nunca pela abertura à participação efetiva e abertura do aparelho estatal. O estranhamento, vale dizer, tem origem numa leitura política que os pactos políticos governantes (em especial, ocidentais) fazem da sociedade civil.

Por aí se percebe que os movimentos sociais parecem incorporar uma mobilidade política que se aproxima do Dilema de Sísifo: procuram institucionalizar novos direitos, constituir uma nova institucionalidade pública (de caráter inclusivo ou comunicativo), mas perdem-se nos escaninhos da organização burocrática que os atende (ou com a qual buscam interlocução), que os fragmenta e diminui sua capacidade de formulação geral.

Este impasse foi interpretado na sociologia brasileira por duas formas distintas: aqueles que consideraram que os movimentos sociais eram portadores de um impasse original e estrutural, que os impelia ao corporativismo; e aqueles que perceberam os movimentos sociais, principalmente aqueles que emergem nos anos 80, como

---

aprendizado técnico especial. Por este motivo os documentos escritos (arquivos de departamentos ou repartições) são parte integrante da paisagem das burocracias: a história de “como fazer” está registrada em cada arquivo de cada departamento. Um novato precisa, antes de mais nada, ler e estudar o conteúdo dos arquivos. Cada burocracia, enfim, possui sua história, sua hierarquia e seus procedimentos determinados.

<sup>11</sup> Um conceito mais preciso para caracterizar os movimentos sociais contemporâneos (até os anos 90) seria o de *metacorporativismo*, em virtude da natureza funcional distinta entre os movimentos sociais e o aparelho estatal. Na literatura especializada, adota-se a distinção proposta por Schmitter entre corporativismo de Estado (onde associações de interesse são dependentes e penetradas do Estado) e corporativismo societário (onde as associações são autônomas e penetram no Estado). Maria Hermínia Tavares de Almeida, por sua vez, sugere que as organizações corporativas são instrumentos de “intermediação de interesses” em lugar de representações, na medida em que expressam interesses próprios e desempenham papel ativo na definição dos interesses de seus membros, assumindo o que a autora denomina de “governo privado”. Esta caracterização não caberia no caso dos movimentos sociais que, por adotarem a capacidade de mobilização como seu principal atributo, fugiriam desse processo de institucionalização da representação. Contudo, ainda assim, manteriam um vínculo permanente, na sua interlocução política, com as agências estatais que acabariam por formatar, inclusive, sua agenda e desenho organizativo. Ver SCHMITTER, P. “Still a Century of Corporatism?”, in PIKE, F. & STRITCH, T. (eds.), **The New Corporatism**, Notre Dame: Notre Dame University Press, 1974; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. “Além do Corporativismo: Interesses organizados e democratização”, In SOLA, Lourdes & PAULANI, Leda (orgs.), **Lições da Década de 80**, São Paulo:EDUSP, 1995.

portadores de uma nova sociedade civil, instituinte de novos direitos e de uma nova engenharia pública<sup>12</sup>. Possivelmente, as duas análises sejam complementares.

Contudo, na década de 90, pouco a pouco, novos movimentos sociais vão se esboçando em vários rincões do país. São, na sua maioria, movimentos situados no meio rural e expressam uma prática política que supera os traços corporativos de épocas passadas.

São movimentos que têm como base de articulação o **território** e não mais a carência específica. Por este motivo, ampliam sua base de articulação social, envolvendo populações residentes em grandes áreas. Significativamente, procuram estruturar uma nova institucionalidade pública, expressada em fóruns ou conselhos regionais de desenvolvimento, constituindo estruturas de financiamento autogerenciados (como os fundos rotativos), procurando envolver as agências estatais em suas práticas enquanto aparelhos públicos, ou seja, como instrumentos **das** populações do território, e não mais como instituições que **atendem estas** populações. As práticas, difusas, heterogêneas, muitas vezes diferenciam-se do que se convencionou denominar de parceria com o Estado, pois mantêm a direção sobre as políticas públicas desenvolvidas no território.

O que teria acontecido para ocorrer tal mudança comportamental nos movimentos sociais deste século?

A possibilidade de explicação mais plausível parece residir no afastamento gradativo do aparelho de Estado, nas regiões em que surgem esses movimentos, enquanto elemento regulador das relações sociais e econômicas. Estudos recentes demonstram que o processo de globalização dos mercados (em especial, o financeiro) e o conseqüente aumento de competitividade intra e intersetoriais, geram **áreas desfavorecidas** em diversas regiões do globo terrestre, não qualificadas para receber investimentos privados ou públicos<sup>13</sup>. Essas regiões teriam como características os seguintes traços:

- a) Baixa qualificação da população e altos índices relativos de iletrados;
- b) Agricultura é atividade dominante, mas pouco produtiva, com baixa capacidade de competição em mercados globalizados. Os motivos podem variar de terras pouco produtivas, estruturas agrárias com deficiências crônicas (parcelização excessiva, estruturas latifundiárias arcaicas), distância de grandes centros comerciais, tecnologias desajustadas ou circuitos de comercialização incipientes;
- c) Indústria inexistente ou áreas em declínio industrial;
- d) Serviços incipientes;

---

<sup>12</sup> No final de 1993, ocorreu na UNICAMP o II Simpósio Anual de Ciência Política, cujos debates resultaram em livro organizado por Evelina Dagnino, cujo título é **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil** (São Paulo: Brasiliense, 1994). O livro constitui-se num documento revelador das duas concepções destacadas acima. Em especial, o capítulo dedicado aos movimentos sociais desnuda as diferenças interpretativas.

<sup>13</sup> Este conceito é utilizado pela União Européia. Para uma análise mais aprofundada, ver o excelente ensaio de Manuel Belo Moreira, da Universidade de Lisboa, intitulado “Globalização, Agricultura e Espaço Rural: Dinâmicas do Capital e as Zonas Mais Desfavorecidas” In **Anais do Workshop Teórico Economia Política da Agricultura**, Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1996.

e) Pouca ou nenhuma ligação com redes globais de produção de bens e serviços.

Nesses casos, o capital privado tenderia a localizar seus projetos de instalação em áreas onde já há tradição econômica no segmento produtivo em que se situam e onde exista uma densidade de atividade econômica suficiente, que autorize articulações e potencialize ações comuns. No caso dos investimentos públicos, os projetos privilegiariam iniciativas de média ou grande dimensão econômica ou atores com passado bancário relevante para alavancar empréstimos<sup>14</sup>.

A cristalização dessas áreas deficitárias (do ponto de vista dos investimentos públicos e privados) ocorre mais frequentemente no meio rural, obrigando as populações *desfiliadas* a reorganizarem os espaços públicos. Em outras palavras, o afastamento do Estado e o aumento de concorrência econômica impelem tais populações a redefinirem – e muitas vezes, constroem – novos mecanismos de controle social e gestão pública. Os tradicionais códigos morais parecem ser o pano de fundo para a reconstrução de laços comunitários, agora superando seu papel de referência para as relações privadas, invadindo os espaços públicos e constituindo-se em energia moral para a constituição de laços societais. Assim, parece haver uma passagem dos códigos morais, enquanto fundados em relações marcadas pela fidelidade e afetividade entre os indivíduos, para a consolidação de uma normatividade (racional, portanto) das relações sociais e políticas num determinado território<sup>15</sup>.

Em muitas regiões do país, os anos 90 significaram aumento de desigualdade entre regiões. Estudo recente, realizado pelo professor Márcio Pochmann, do CESIT/Unicamp, demonstra que, entre 1988 e 1997, a diferença entre os PIBs per capita das regiões do país aumentou em média 11%. O PIB per capita da região Norte caiu 9% e o do nordeste estagnou-se. Em contrapartida, o índice da região sul cresceu 16% e do sudeste 1%. A hipótese considerada pelo autor com maior poder de explicação é a mudança do modelo de desenvolvimento, com afastamento do papel regulador do Estado. Segundo Pochmann, os órgãos de política regional esvaziaram-se, estatais foram privatizadas, a reforma administrativa gerou redução do emprego público, as agências estatais

---

<sup>14</sup> Moreira aponta os seguintes critérios de concessão de crédito (inclusive público): história dos pagamentos recentes, anos de experiência no negócio, valor líquido da propriedade, risco da atividade, consideração da economia regional. Para que os empréstimos sejam considerados interessantes para o emprestador seria necessário que o respectivo montante atingisse valores que permitissem arrecadar uma margem excedente aos respectivos custos de transação (existiriam custos fixos de transação, como manutenção de contas, aconselhamentos etc.).

<sup>15</sup> Possivelmente, o conceito normativo de Justiça proposto por Rawls constitui-se no referencial teórico mais adequado para analisarmos este fenômeno. Para o autor, a Justiça deve ser definida previamente, em relação à concessão de um bem, normatizando a noção de bem. Mas, em seguida, sugere que o justo é aquilo que deve ser razoavelmente aceito pelos indivíduos. Por aí, insere uma noção importante sobre o conceito de Justiça: um equilíbrio reflexivo entre os princípios normativos e os juízos. Nas palavras de Salvatore Veca: (...) *un processo di mutuo aggiustamento fra principi e giudizi sino a che non si pervenga a un punto di equilibrio, inevitabilmente provvisorio. Questo è quanto suggerisce il metodo dell'equilibrio riflessivo di cui si avvale la costruzione della teoria della giustizia come equità. La teoria si propone, in altri termini, di fornire una ricostruzione razionale dei nostri "sentimenti morali" per come essi si esprimono negli ordinari esercizi di competenza normativa a proposito di questioni di giustizia, entro le nostre società.* VECA, Salvatore. **Curso II Paradigma delle teorie della giustizia.** Campinas:Unicamp, 1997, p. 22 (digitado). Embora normativo, o conceito de Justiça parece sempre marcado por ser um *ponto de equilíbrio provisório*, entre o sentimento moral

reduziram os investimentos em infra-estrutura. O aumento de competitividade regional acabou por fragilizar as políticas de investimento

*O papel que era do setor público é, de certo modo, preenchido hoje pela guerra fiscal. Os Estados periféricos são muito mais agressivos na hora de oferecer vantagens tributárias às novas empresas do que os mais ricos. Mas a guerra fiscal pode levar à redução de receitas públicas e da capacidade de investir e, assim, alimentar a desigualdade social.<sup>16</sup>*

O mesmo estudo revela que os melhores postos de trabalho concentraram-se nas regiões sudeste e sul, como no caso dos serviços de produção (área financeira, legal, de consultoria e publicidade). Nos anos 90, as duas regiões passaram a concentrar 76,7% desse tipo de oferta de trabalho qualificado no país. Haveria, portanto, uma tendência ao surgimento de bolsões de regiões que, órfãs de políticas redistributivas e de fomento ao desenvolvimento, empobrecem e desarticulam-se socialmente. Justamente nestas regiões, surgem esforços das populações atingidas diretamente pelo desaquecimento econômico, para retomar a gestão territorial.

A novidade, nesses casos, seria: a) **superação do sentimento anti-institucionalista e a b) territorialização** das práticas políticas dos movimentos sociais contemporâneos, em especial, aqueles surgidos na segunda metade deste século.

Sugiro, como já destacado anteriormente, que esta novidade tem como local privilegiado o meio rural, meio mais duramente afetado pela ausência de mecanismos de regulação pública<sup>17</sup>.

Este é o desafio que permeia este texto: compreender a novidade que movimentos sociais, em quase sua totalidade, oriundos de áreas rurais desfavorecidas, parecem propor: uma nova institucionalidade pública, um novo conceito de gestão pública do território.

Para tanto, adotei como referência uma análise histórica, destacando as características e processo de alteração do ideário dos movimentos sociais brasileiros da década de 80 para a década de 90. No caminho, aponto as contribuições teóricas que procuraram criticar os movimentos sociais da década anterior e construir, paulatinamente, um referencial teórico que auxilie na compreensão desse fenômeno social inovador.

Assim, divido este texto em três partes: a) análise e crítica dos movimentos sociais brasileiros dos anos 80; b) análise e comparação com a década anterior, das características centrais dos movimentos sociais dos anos 90,

---

(juízos históricos) e os princípios normativos institucionalizados. Ver, ainda, RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

<sup>16</sup> “Desigualdade Regional cresce 11% até 97”, **Folha de São Paulo**, 14/06/99, Caderno Brasil, p. 1-6.

<sup>17</sup> Há, entretanto, inúmeras experiências alocadas no meio urbano, que aproximam-se da natureza dos movimentos sociais aqui analisadas. Podemos citar a experiência da África do Sul, onde, no início do governo Mandela, foram institucionalizados Conselhos de Desenvolvimento em cada região do país; é o caso das Escolas Comunitárias dos EUA, que emergiram após a divulgação do balanço oficial sobre a qualidade do ensino fundamental, intitulado “Uma Nação em Risco”. No Brasil, também surgiram recentemente experiências de formação de redes e parcerias entre agências estatais, ongs e representações informais. À título de ilustração, um exemplo de proposta de rede de serviços e gestão territorial é o que vem se formando na região leste de Belo Horizonte, sob os auspícios da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (o documento oficial de instalação da rede pode ser acessado pelo site [www.cpp.inf.br](http://www.cpp.inf.br), seção “gestão pública”).

buscando uma sistematização (à guisa de uma tipologia dos novos movimentos sociais); c) procuro identificar e criticar ensaios e teorias recentes, no campo da sociologia, que sugerem enquadramentos teóricos desses novos movimentos sociais, destacando a nova relação que parecem sustentar com o aparelho estatal. Neste último item, destaco as contribuições de Claus Offe e Cohen/Arato<sup>18</sup>, de um lado, e Boaventura Santos e Robert Putnam<sup>19</sup>, de outro.

## 2. O paradigma dos anos 80: o ideário comunitário e o anti-institucionalismo

*(...) o tempo está em tudo; existe tempo, por exemplo, nesta mesa antiga: existiu primeiro uma terra propícia, existiu depois uma árvore secular feita de anos sossegados, e existiu finalmente uma prancha nodosa e dura trabalhada pelas mãos de um artesão dia após dia; (...) o equilíbrio da vida depende essencialmente deste bem supremo, e quem souber com acerto a quantidade de vagar, ou a de espera, que se deve pôr nas coisas, não corre nunca o risco, ao buscar por elas, de defrontar-se com o que não é; por isso, ninguém em nossa casa há de dar nunca o passo mais largo que a perna: dar o passo mais largo que a perna é o mesmo que suprimir o tempo necessário à nossa iniciativa(...)*

*( Lavoura Arcaica, Raduan Nassar)*

O processo de redemocratização do país<sup>20</sup>, iniciado no final dos anos 70, possibilitará que um país urbanizado, fragmentado socialmente, possa traduzir seus anseios publicamente. A agenda estatal é inflacionada, num momento em que o país ingressa numa profunda crise fiscal.

Em virtude dessa explosão de demandas, alguns autores brasileiros denominaram este período como a *Era da Participação*<sup>21</sup>. A sociedade civil brasileira ganhou contornos mais nítidos, distanciando-se da situação de extrema subordinação aos aparelhos estatais e à lógica patrimonialista, marca da cultura política nacional. Em

---

<sup>18</sup> No Brasil, esta vertente analítica, que sugere um modelo tripartido da sociedade (Estado, economia e sociedade civil) pode ser encontrada, com nuances, em Maria Hermínia Tavares de Almeida e Ruth Cardoso.

<sup>19</sup> Putnam, em especial, parece tornar-se uma referência para estudos recentes sobre alterações nas práticas societárias brasileiras. Destaco dois destes estudos: os de Ricardo Abramovay e Zander Navarro, que serão citados mais adiante. Outro autor que vem citando o conceito de capital social, desenvolvido por Putnam, é Antonio Carlos Gomes da Costa. Na III Assembléia Nacional da Pastoral do Menor, realizada entre 2 e 6 de Junho de 99, ao discorrer sobre a dívida social brasileira sob a perspectiva jurídica, Costa apontou quatro indicadores que revelariam o grau de cultura cívica de um agrupamento social: a) a capacidade de elaboração de projetos de médio e longo prazos; b) capacidade de comunicação social, gerando coesão social ao redor de objetivos; c) constância de propósitos e; d) exercício da solidariedade.

<sup>20</sup> Alguns autores, como Leonel Itaussu, propõem que a passagem do regime militar para o regime democrático em nosso país não chegou a ser uma redemocratização, mas uma liberalização, na medida em que o processo de abertura política se deu através de algumas concessões entre o setor brando do regime militar e o setor moderado (eleito pelos primeiros como interlocutores) da oposição formal. Outro elemento destacado é a definição de uma agenda política de transição, limitada pelos próprios militares.

<sup>21</sup> Ver GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

outras palavras, no bojo do processo de redemocratização do país, surgiram novos movimentos sociais, baseados e fundamentados, em sua maioria, na Teologia da Libertação<sup>22</sup>.

Ilse Sherer-Warren, ao estudar a emergência dos novos movimentos sociais no final dos anos 70, apreende alguns elementos básicos em seu discurso que constituem a base de sua identidade e sua organização: democracia de base, livre organização, autogestão, direito à diversidade, respeito à individualidade, identidade local e regional, liberdade individual associada à liberdade coletiva<sup>23</sup>. A nova identidade social nutre-se do sentimento de exclusão e de injustiça, que está diretamente relacionado com a geração de novos direitos, de categorias sociais em processo de conformação.

A identidade política em formação, por seu turno, se alimenta daqueles elementos que constituíam a sociabilidade comunitária, base da Teologia da Libertação: ausência de autoridade discriminada e de hierarquia de funções, relações afetivas e contraprestação de serviços na comunidade.

Esses elementos aparecem nas manifestações e nas novas formas de mobilização social a partir da segunda metade da década de 70. Movimentos que, segundo Ilse Sheren Warren, são portadores de um discurso que valoriza a participação ampliada da base, via instalação de mecanismos de democracia direta.

A autora identifica a origem desse discurso nas elaborações que a Igreja católica então realizava, em especial nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que unificavam a multiplicidade de movimentos surgidos no país, a partir da categoria “*pobre*”. Essa categoria sedimentou a unidade entre os “*excluídos do desenvolvimento*”, e foi a base para se pensar um projeto de sociedade fundado numa proposta democrática que mantinha distância e desconfiança em relação aos mecanismos de representação e, por conseguinte, à institucionalidade pública vigente. Daí a emergência de mecanismos de democracia direta – quando muito, formas de representação delegada, que limitavam a autonomia dos representantes<sup>24</sup> – que se multiplicaram em inúmeras assembléias e plenárias. Mais tarde, entretanto, este expediente será um empecilho para a construção de um projeto de

---

<sup>22</sup> Uma série de estudos sociológicos procuraram conceituar o que ficou cunhado como “novos movimentos sociais”. Destacamos alguns estudos que se tornaram referência: MARONI, Amneris. **A Estratégia da Recusa**; São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982; SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**; São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988; ABRAMO, Lais. **Greve Metalúrgica em São Bernardo: Sobre a Dignidade do Trabalho**. In: IX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1985 (Mimeogr.); SHERER-WARREN & KRISCHKE (orgs.). **Uma Revolução no Cotidiano?**; São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987; RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos e Sindicatos**; São Paulo: Ed. Ática, 1990; ANTUNES, Ricardo. **O Novo Sindicalismo**; São Paulo: Ed. Brasil Urgente, 1991; MOISÉS, José Álvaro. **Lições de Liberdade e Opressão**; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982; ALMEIDA, Maria Hermínia. **O Sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas**. **Debate e Crítica**, n.6, 1975. Mais recentemente, alguns estudos procuraram atualizar este debate. Podemos citar, entre eles: SOLA, Lourdes & PAULANI, Leda. **Lições da Década de 80**, São Paulo:EDUSP, 1995; LANDIM, Leilah (org.) **Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência etc.** Rio de Janeiro: ISER/NAU, 1998; DAGNINO, Evelina (org.) **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994; RICCI, Rudá. **Terra de Ninguém**, Campinas:EDUNICAMP, 1999.

<sup>23</sup> As análises da autora aqui citadas foram originalmente publicadas em dois estudos: "O caráter dos novos movimentos sociais" IN: KRISCHE e SHERER-WAREN (orgs.) - **Uma revolução no Cotidiano?**, op.cit; e, **O que há de novo nos movimentos sociais no campo?**, XVII Congresso Latino americano de Sociologia, Montevideú, 1988.(mimeo).

<sup>24</sup> A representação delegada, ao contrário da fiduciária, é aquela em que o representante reproduz, integralmente, o desejo expresso daqueles que estavam presentes na assembléia que o elegeu para tal fim. O

representação mais acabado e universal, justamente porque não incorpora as clivagens e contradições internas da sociedade.

Para os limites desta análise, contudo, vale registrar que, a partir do conceito de *povo pobre*, será identificada a estrutura da *base* dos movimentos sociais pelos organismos confessionais. Sua base seria, assim, constituída por todos os setores da população “*desprovidos do ter, do poder e do saber*” sem voz nas decisões que afetam diretamente suas vidas<sup>25</sup>.

Tal conceituação fundia diversos agrupamentos sociais sob essa identidade política difusa de *pobres marginalizados* da sociedade. Daí nasce, pela negação desse sistema de exclusão política, uma forma organizativa – que podemos denominar de anti-institucionalista, por se auto-definir como exclusivista - própria das comunidades pobres, baseada na participação direta das bases em reflexões, decisão e execução, diminuindo a distância entre elas e a direção. Trata-se de um modelo fundado na radical distribuição de poder no grupo e autonomia frente ao Estado e partidos políticos.

Esse modelo encontra sua expressão máxima nas CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), pequenos grupos articulados a partir do trabalho de agentes pastorais, animadores de comunidade, padres e membros de ordens religiosas, estimulados desde 1965, no Brasil, pelo Plano de Pastoral de Conjunto no Episcopado Católico<sup>26</sup>.

Num texto clássico sobre as CEBs, Cândido Procópio Camargo, Beatriz de Souza e Antonio Flávio Pierucci ressaltam que

*muitos participantes das CEBs falam delas como se elas representassem o desejado retorno a um estilo de relacionamento rural (...) persistindo entre os integrantes a memória dos liames de solidariedade vividos por aqueles que não têm recursos.(...) Após leitura e discussão do evangelho discutem problemas, família. Se alguém fica sem emprego ou doente, os membros das CEBs ajudam com dinheiro, assistem, dão banho, renovam o telhado*<sup>27</sup>.

O que representaria esse ambiente para os segmentos sociais *desfiliaados socialmente*, senão a oportunidade de reconstruírem sua identidade, dilacerada pelo recente desenvolvimento industrial do país ? Uma oportunidade única de sociabilidade.

Por este caminho, em 1978, após a realização do III Encontro Nacional de CEBs, em João Pessoa, esse segmento social define quatro orientações básicas de ação, que se constituíriam no roteiro da reconstrução da

---

representante fiduciário, ao contrário, é escolhido em virtude da identidade que seus representados têm em relação às suas formulações gerais, sem que se limite a uma pauta específica.

<sup>25</sup> ALVES, Maria Helena Moreira - **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1985, p.230.

<sup>26</sup> No I Encontro Nacional de CEBs, que ocorreu em 1975, em Vitória (ES), contabilizaram-se 50.000 desses organismos em todo o país. Cinco anos mais tarde, o número de CEBs já saltava para 80.000. Eram denominadas *comunidades* por propiciarem um relacionamento pessoal, possibilitando a convivência entre seus membros, o que necessariamente exigia um número reduzido de integrantes. O termo *base* era devido ao fato de sua organização se dar a partir do local onde viviam e se relacionavam.

identidade social do *povo excluído*. A partir delas desenhou-se o seguinte um projeto político, segundo a nomenclatura adotada originalmente:

1. o grande pecado é o capitalismo. Deve-se partir dos nossos interesses e não dos interesses de quem está no poder;
2. procurar sempre estar unidos e organizados;
3. participar de todas ferramentas que nos ajudarão à libertação;
4. assumir a condição de classe oprimida.

As orientações sugerem um receituário de enfrentamento da situação em que os amplos segmentos sociais se encontravam. Em outras palavras, cristalizava-se um lugar para se praticar a antiga solidariedade comunitária e uma utopia que alargava os direitos; era possível identificar a causa da marginalização, e inserir-se numa “*classe oprimida e pobre*” que deveria se organizar e enfrentar o sistema capitalista utilizando-se, para tanto, de todas as ferramentas - incluindo-se aí o sindicato - para sua libertação.

Maria da Glória Gohn propõe que a Teologia da Libertação consolidará um sentimento de autonomia, com matizes que iam do socialismo libertário ao anarquismo, adotando elementos marxistas. Eder Sader, em outro estudo clássico, propõe um referencial teórico mais amplo. Segundo o autor, a partir de 1974 teria sido aberto, com o esfacelamento das organizações clandestinas de esquerda, uma recomposição das mobilizações populares de natureza reivindicatória e contestatória. Inicialmente, tais movimentos articularam-se ao redor da Igreja Católica, que disseminou um discurso comunitário, antiinstitucionalista. Posteriormente, segmentos da esquerda realinharam-se a partir das associações locais. Desta fusão, nasceriam vários movimentos sociais no final da década de 70: oposições sindicais, movimentos contra a carestia, movimentos pela posse da terra, entre outros. Todos, segundo o autor, valorizariam – ao contrário do discurso básico das organizações de esquerda pré-74 – as demandas surgidas no cotidiano das fábricas e dos bairros mais carentes. O espaço institucionalizado como o da prática política – partidos, legislativo e executivo, organizações gerais de representação social – daria lugar às formas mais difusas, anteriormente concebidas como locais dos interesses e relações privadas: o local de moradia, o local de trabalho, a comunidade rural.

Em síntese, os movimentos sociais dos anos 80 tinham como características cinco elementos constitutivos em seu ideário: a) autonomia; b) adoção de democracia direta; c) sentimento anti-capitalista; d) relações de poder e processo decisório horizontalizados; e) sentimento anti-institucionalista.

O ideário apresentado foi ressaltado em muitos estudos como elemento que favoreceria práticas corporativas, porque teria como referência o local, o imediato, o particular. Dificilmente conseguiriam transformar as demandas específicas, das quais eram portadores, em direitos universais. Ana Maria Doimo ressalta a ambiguidade dos movimentos sociais do período:

*(...) temos tão logo de abandonar qualquer 'otimismo teórico' apriorístico, mesmo porque, se pensados em alto grau de abstração, tais conflitos revelam uma natureza profundamente ambígua.*

---

<sup>27</sup> "Comunidades Eclesiais de Base", IN: SINGER, Paul e BRANDT, Vinícius C. (orgs.) - **São Paulo: O povo em movimento**. Petrópolis: Vozes, 1980. pp.70/72.

*Primeiramente, porque, longe de inscreverem-se na órbita das relações de produção ou de trabalho, emergem em inusitados lugares entre o Estado, o mercado e a cultura, contando com uma base social de natureza dispersa e volátil. Em segundo lugar, porque, não obstante definam-se, via de regra, em referência ao fundo público, reivindicando bens de consumo coletivo, constituem-se por fora dos formatos tradicionais de representação política e realizam-se numa espécie de 'vácuo regimental', à base de critérios ad hoc de interlocução. E, finalmente, porque, ao regerem-se pela lógica consensual-solidarística, própria das ações diretas, tornam-se vulneráveis ao agenciamento de grupos e de instituições que não têm a política como fundamento institucional. Como corolário, tais conflitos apresentam um caráter altamente cambiante, podendo tanto adquirir um perfil pendular entre a defesa do estatismo e a reivindicação das vantagens do mercado, quanto oscilar entre condutas expressivo-disruptivas de negação do Estado e atitudes integrativo-corporativas de afirmação de sua face provedora*<sup>28</sup>.

Carlos Estevam Martins, por seu turno, chega a definir algumas dessas práticas sociais como filiadas a uma terceira corrente do pensamento contemporâneo (ao lado do marxismo e do liberalismo): o *panpoliticismo* ou *basismo*. O autor encontra referências teóricas mais amplas à esses novos processos sociais. Sugere que estariam compondo uma visão de mundo específica, que encontra guarida em teorias sociais, como as elaboradas por Michel Foucault e Deleuze<sup>29</sup>. Cita Deleuze, como ilustração:

*Frente à política global do poder faremos revides locais, contra-ataques, defesas ativas e, às vezes, preventivas. Nós não temos que totalizar restaurando formas representativas de centralismo e hierarquia. (...) Não existe mais representação, só existe ação*<sup>30</sup>.

Seria a apologia à microfísica da política, à ação dos grupos de interesse, aos laços de sociabilidade primária. Estes elementos forjaram um embate permanente com o aparelho do Estado. Contudo, forjaram, também, lideranças políticas que foram alçadas à condição de representantes institucionalizados, na medida em que suas candidaturas tornavam-se vencedoras. Este movimento, que não significou a institucionalização dos movimentos sociais, gerou uma novidade na relação entre Estado e populações organizadas no Brasil: as lideranças procuraram construir mecanismos institucionais de participação popular.

A partir de 1982, com as eleições de governadores de oposição, algumas secretarias de governo vinculadas às áreas sociais, passaram a ser dirigidas por personalidades vinculadas direta ou indiretamente à movimentos sociais urbanos (quase sempre, mantendo vínculos com a Igreja Católica). No bojo do processo de redemocratização do país, essa nova safra de secretários procurou implementar novas práticas governamentais, tendo como mote a descentralização dos serviços e a aproximação dos grupos de interesse organizados. Uma das iniciativas mais inovadoras foi a implementação de conselhos consultivos de gestão setorial, como ocorreu nas áreas da saúde, educação e transporte<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**. Rio de Janeiro : Relume Dumará/ANPOCS, 1995, p. 52.

<sup>29</sup> Ver MARTINS, Carlos Estevam. **O Circuito do Poder**. São Paulo : Entrelinhas, 1994. O que a análise de Martins sugere é que o caldo de cultura que fomenta o ideário dos novos movimentos sociais dos anos 80 seria o mesmo que estaria sustentando um novo pensamento social contemporâneo.

<sup>30</sup> Idem, ibidem, p. 300.

<sup>31</sup> Esta inovação envolverá vários países latino-americanos. Segundo Nuria Grau, o discurso participacionista desaguará, no início dos anos 90, em várias iniciativas constitucionais. Cita, a autora, o exemplo da Colômbia, que criou, em 1994, o Fundo para Participação Cidadã, com personalidade jurídica, que tem por objetivo

Os instrumentos institucionais de participação foram diversos e diversificados nos anos 80. Num esforço de classificação, poderíamos destacar três modalidades: a) instrumentos de consulta; b) conselhos temáticos; c) conselhos paritários.

Inicialmente, em virtude da cultura política que articulava os movimentos sociais da década, muitas de suas lideranças recusaram o convite para participar efetivamente desses fóruns e canais institucionais, principalmente aquelas oriundas da prática católica. Contudo, a partir da segunda metade dos anos 80, as vitórias eleitorais municipais dos partidos de oposição geram um novo apelo político<sup>32</sup>. Muitos dos prefeitos eleitos neste período não eram apenas apoiadores dos novos movimentos sociais, mas militantes destacados. Ao ingressarem no comando do poder executivo local, levam consigo outras lideranças populares, além de dois compromissos básicos: a inversão de prioridades orçamentárias, aumentando os investimentos em áreas carentes; e a criação de mecanismos de gestão participativos, envolvendo a população no processo decisório. Embora os instrumentos criados inicialmente não garantissem uma unidade conceitual interna<sup>33</sup>, criavam um impasse para os movimentos sociais: ao contrário da prática política assentada na democracia direta, os governos municipais sugeriam a participação institucional, emanadas pelas agências estatais, desses movimentos na estrutura do Estado. Em suma, rompiam com um certo **código moral** que definia a sociabilidade interna dos novos movimentos sociais.

O cenário deste impasse parecia ainda mais complexo, na medida em que o discurso participacionista dos anos 80 forjou-se a partir de uma tripla motivação: a) a Assembléia Constituinte de 1987; b) o movimento municipalista, liderado pelas associações microregionais de municípios, tendo como mote a descentralização da execução orçamentária e a mudança das políticas fiscais e tributárias; c) os conselhos populares e temáticos, motivados por segmentos da igreja católica a partir da noção da construção de um poder das classes populares, formulação tecnicamente híbrida, que fundia elementos de democracia direta e representação delegada.

---

financiar programas que efetivem a participação cidadã mediante sua difusão, capacitação da comunidade para o exercício das instituições, análise e comportamento participativo e comunitário (Decreto 2629, de 29 de novembro de 1994). Na Venezuela, procurou-se implementar o referendun municipal, para confirmação de mandatos. Nos anos 80, o referendun local teria sido implementado em alguns municípios do Peru, Guatemala e El Salvador.

<sup>32</sup> Deve-se ressaltar que o processo participativo instalado na Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, através das emendas de iniciativa popular, fortaleceram e institucionalizaram a capacidade legislativa de muitos movimentos sociais. Daí inscreverem na Constituição de 1988 os conceitos básicos do participacionismo: criação de conselhos de gestão para vários serviços públicos, instituição do referendun e da consulta popular.

<sup>33</sup> Alguns instrumentos eram mera consulta; outros, criavam mecanismos híbridos de participação no processo decisório; outros, ainda, criavam estruturas tripartites de elaboração de políticas. Até mesmo o conceito de descentralização não possuía uma unidade conceitual nítida: muitos governantes acreditavam que a descentralização deveria ser por área de serviço público, outros, sustentavam que a descentralização teria que ter por base o território. Os primeiros sustentavam sua posição por considerarem que a porta de entrada da participação popular à qualquer gestão pública era a carência (saúde, transporte, educação etc.). Em contrapartida, o segundo bloco advogava que apenas a descentralização territorial (como no caso da criação de subprefeituras, e não apenas escritórios regionais das secretarias) poderia superar a estrutura burocrática, centralizadora, do Estado de natureza patrimonialista, e o caráter corporativo dos movimentos sociais urbanos.

A este fator exógeno aos movimentos sociais, associa-se, ainda, um outro fator, endógeno, apontado por Maria da Glória Gohn como um outro obstáculo na sua trajetória política: a profissionalização de lideranças. Segundo a autora

*A profissionalização ou “liberação” (estar apenas a serviço do movimento) produziu efeitos contraditórios. Ela criou uma camada de dirigentes que cada vez mais se distanciou das bases dos movimentos, se aproximou das ONGs e se ocupou em elaborar pautas e agendas de encontros e seminários (nacionais nos anos 80 e internacionais nos anos 90 ...). Fora das agendas dos encontros, a outra grande prioridade eram as eleições. Certamente foram eficazes porque por duas vezes o candidato apoiado pela quase maioria desses movimentos chegou até às finais das eleições para a presidência do país. Mas a consolidação dos movimentos como estruturas da sociedade civil foi um projeto que, nos anos 90, é reconhecido como não realizado (...)*<sup>34</sup>

Se em termos de formulação teórica o cenário apresentado era complexo e errático, em termos das estratégias de ação, os movimentos sociais da década, contudo, mantinham o seu elemento corporativo como marca da ação institucional: estruturaram-se a partir do aparelho de Estado Burocrático (especializações e competências estanques, por área de serviço público).

A Era da Participação parece ter chegado ao seu final marcada pela institucionalização precoce. Mais que isso: o processo de redemocratização que deu vazão às múltiplas demandas sociais que, por sua vez, constituíram uma enorme quantidade de movimentos sociais, foi revelando, pouco a pouco, as insuficiências de elaboração desses movimentos, na medida em que vários governos (locais e estaduais) agendaram a construção de uma nova institucionalidade pública, muitas vezes, motivada pelas próprias demandas expressas pelas lideranças populares. A cultura política que sustentava e dava identidade aos movimentos sociais impediu-os de tomar para si um tema que parecia estar diretamente vinculado à sua vocação: a gestão pública.

O leitor, contudo, poderá assinalar que dentre tantas experiências, uma parece se distinguir no cenário político, por seu caráter nacional, por sua capacidade de mobilização social, pela facilidade com que gera fatos políticos e altera a agenda dos governos brasileiros: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST.

Com efeito, o MST surge em 1979, em Santa Catarina, e estende-se rapidamente para vários Estados do país nos anos 80, projetando-se nacionalmente nos anos 90. O crescimento do movimento demonstrou uma grande capacidade de liderança, um discurso que gerou coesão social entre segmentos que se sentiam marginalizados no meio rural. Suas lideranças apoiaram-se numa *pedagogia popular* desenvolvida pela Igreja Católica ao longo dos anos 70 e 80, que articulava elementos místicos das práticas religiosas do homem do campo (a cruz, a leitura de passagens da Bíblia ao início das reuniões, as missas logo após as ocupações de terra, a visão de caminhada do povo de Deus em busca da Terra Prometida), com valores culturais do mundo rural (os momentos de piadas, a música sertaneja e caipira, a oferta de produtos da terra, as rodas de prosa, as leituras de poesias e músicas que valorizam o movimento social, os forrós ao final dos encontros) e elementos de uma disciplinada rigidez organizativa (a formação de comissões de saúde, educação, produção e administração logo após a

---

<sup>34</sup> GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra...**, op.cit., pp. 28 e 29.

ocupação de uma terra; a elaboração de normas do militante; de orientação aos professores de assentamento rural). A força do MST está na capacidade de sustentar este amálgama entre a dimensão racional e mística.

Entre os autores que estudam o MST, entretanto, encontramos posições distintas em relação à novidade da qual ele seria portador. Um bloco que poderíamos denominar de *otimistas* encontra no MST uma possibilidade de articulação capaz de elaborar um projeto nacional que se contraponha à institucionalidade pública vigente. Neste campo, destacarei os estudos de Gohn e Bernardo Mançano Fernandes. Num segundo bloco, que denominaremos aqui de *críticos*, ressalta-se os impasses de natureza estrutural do movimento, que o impediria de romper com a lógica política que vigora no mundo rural brasileiro. As matizes que encontramos neste segundo bloco não permitem grandes generalizações, mas mantêm um certo distanciamento crítico que não encontramos no primeiro bloco de análises. Destaco, como ilustração, os ensaios de Zander Navarro e Maria Conceição D’Incao.

Para Gohn<sup>35</sup>, o MST possui três momentos distintos: a) 1979/1985, quando seu discurso articula a luta pela terra com a luta pela reforma agrária; b) 1985/1988, quando o movimento adquire caráter nacional, organizando-se em estados onde há luta pela terra; c) 1988/1996, quando o lema básico passa a ser “ocupar, resistir e produzir”. A autora destaca a grande capacidade organizativa do movimento e destaca seu empenho em relação ao seu programa educacional e produtivo.

As formulações educacionais são precisas. A escola de um assentamento, para o MST, deve preparar as crianças para o trabalho rural; deve capacitar para a cooperação; deve refletir as experiências de trabalho produtivo; o professor deve ser um militante; a escola deve valorizar e acompanhar o desenvolvimento individual do aluno; deve ajudar a formar militantes e exercitar a mística pela luta popular; é lugar de vivência e reflexão sobre a ética. No documento “Como organizar a Massa”, de 1991, a coordenação do MST orienta a maneira como se encaminha uma proposta, como se constrói um movimento de massas, o trabalho de grupo, a mística, a agitação e a propaganda.

Em relação à produção, Gohn destaca a criação da CONCRAB (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil), em 1992, que fundou, em seguida, o ITERRA (Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária). As cooperativas integram a produção à economia de mercado, almejando atingir, inclusive, mercados externos.

Toda esta capacidade organizativa, para a autora, ganha novos contornos com a ocupação do Pontal do Paranapanema, oeste do Estado de São Paulo, em 1995. A região, foco de uma das principais áreas de terras devolutas do país, grande parte com origem dominial questionável, seria capaz de assentar 20 mil famílias. Entre 1990 e 1996, 2.300 famílias foram organizadas na região pelo MST, provocando sucessivas ocupações de

---

<sup>35</sup> Idem, *ibidem*.

terra. Mais de 40 assentamentos foram instalados, fruto da pressão causada por essa intensa mobilização. Tal projeção teria alçado o MST ao principal espaço de organização e luta dos trabalhadores rurais excluídos das esferas de poder de uma forma geral ou dos “apartados socialmente”. Para Gohn, a grande força motriz dessa organização é a luta baseada na noção de direitos sociais (...) alterando o imaginário social entre os demandários dos movimentos e entre o conjunto da sociedade mais ampla<sup>36</sup>.

Bernardo Mançano, por sua vez, é mais categórico em relação ao peso e importância política do MST no meio rural. Em texto recente, o autor afirma

*Embora o número de movimentos sociais organizados vem crescendo, ainda não atendem a demanda da luta pela terra. Muitas famílias se mobilizam em movimentos sociais localizados, que representam parte considerável da luta. Estes são de difícil análise por não possuírem um estrutura organizacional. Duram o tempo da luta pela terra. O único movimento de atuação nacional é o MST. A CPT embora possua caráter nacional atua de forma mais organizada no Mato Grosso do Sul e na Paraíba. Os outros movimentos atuam nos estados ou em microrregiões como são os casos do MAST – Movimento dos Agricultores Sem Terra e MUST – Movimento Unificado dos Sem Terra, que atua no Pontal do Paranapanema<sup>37</sup>.*

Em seguida, procurando alicerçar sua afirmação, Mançano apresenta um quadro dos principais movimentos sociais de luta pela terra brasileiros, constituídos a partir de 1975 e sua área de abrangência. O quadro apresentado é o que segue.

### MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA PELA TERRA - BRASIL

| NOME  | Estado (s)  | INÍCIO |
|---|---|--------|
| Comissão Pastoral da Terra - CPT                                      | MS e PB   | 1975   |
| Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST                    | RS - SC - PR - SP - MG - RJ - ES - BA - SE - AL - PE - PB - RN - CE - PI - MA - PA - AM - TO - DF - GO - RO - MT - MS | 1984   |
| Movimento de Luta pela Terra - MLT                                    | BA  | 1994   |
| Movimento Sem-Terra do Sul do Mato Grosso - MST-SMT                   | MT  | 1994   |
| FETAGRI – MS  | MS  | 1996*  |
| Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul – COAMS | MS  | 1996   |
| Movimento da Terra - PE / MT  | PE  | 1996   |
| Movimento de Comissões de Luta - MCL                                  | PE  | 1996   |
| Central de Associações de Assentados e Pequenos Agricultores – CEAPA  | AL  | 1996   |
| FEATEMG   | MG  | 1996*  |

<sup>36</sup> Idem, pp. 154 e 155.

<sup>37</sup> FERNANDES, Bernardo Mançano. **Que Reforma Agrária?** Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Geografia Agrária, realizado na Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT/Unesp, campus de Presidente Prudente – 4 a 8 de dezembro de 1998. Este estudo está disponível no site [www.cpp.inf.br](http://www.cpp.inf.br) (seção desenvolvimento rural/banco de dados).

|  |                             |      |
|--|-----------------------------|------|
| Movimento Camponês de Corumbiara – MCC       | RO                          | 1996 |
| Movimento da Libertação dos Sem-Terra – MLST | MA - PE - MG e SP           | 1997 |
| MAST   | SP (Pontal do Paranapanema) | 1998 |
| MUST   | SP (Pontal do Paranapanema) | 1998 |

**Pesquisa e organização: Bernardo Mançano Fernandes, 1998.**

\* Ano em que intensificou o processo de ocupação de terra.

Embora aquém da demanda social, o MST seria a única organização nacional.

Numa linha interpretativa distinta, Zander Navarro procura apontar as insuficiências do MST sem, contudo, destacar sua importância política e social. Para o autor, o movimento adquire feição nacional a partir de 1994, fruto de uma mobilização regional específica e conjuntural: a disputa no Pontal do Paranapanema. Sustenta que considerá-lo um movimento nacional seria, no mínimo, problemático. Afirma Navarro

*(...) todos sabem da enorme diversidade social, cultural e econômica do país. Um rápido exemplo: agricultores (principalmente agricultoras) sem-terra de enormes áreas do Norte (a maior parte no Maranhão), vivendo historicamente da coleta dos frutos do babaçu, ao serem organizadas pelo MST, poderão motivar-se simplesmente pelo acesso às áreas de coleta, crescentemente privatizadas(...). Já os agricultores ligados ao Movimento, no Rio Grande do Sul, encontram-se encurralados pelos processos de abertura comercial gerados pelo Mercosul que, por sua vez, ampliaram notavelmente os requerimentos de desenvolvimento tecnológico, como forma de sobrevivência no negócio. (...) Portanto, um conjunto de reivindicações, ao assumir sua concretude regional, torna as “bandeiras nacionais” ineficazes em prazos maiores, sendo que o MST, necessita, com urgência, propor uma agenda nova não apenas de demandas, mas também de ações, que seja diferenciada, conforme particularidades de cada região.<sup>38</sup>*

Mais adiante, o autor ainda reforça que alguns setores dirigentes do movimento adquiriram posturas triunfalistas, desqualificando alianças, incapacitando o Movimento de vislumbrar estratégias realistas de ação. Destaca, ainda, a ilusão do que seria o caráter revolucionário deste movimento, tendo em vista que a possibilidade de ruptura do regime econômico e político prevaletes inexistente no imaginário social dos sem-terra. O modelo interpretativo, oriundo das correntes marxistas, teria, então, uma opção para mobilizar setores sociais politicamente frágeis –sua base social - e introduzi-los em ações políticas perigosas, como é o caso das ocupações.

Outro estudo procura aprofundar as relações de poder que são construídas no interior dos assentamentos rurais coordenados pelo MST. D’Incao e Roy<sup>39</sup> revelam que após a conquista da terra, a busca retórica de construção de relações sociais democráticas no seio das populações beneficiadas vai, pouco a pouco, dando lugar a clivagens políticas que reproduzem e reconstróem formas de dominação encrustadas nas práticas tradicionais

<sup>38</sup> NAVARRO, Zander. “Sete Teses Equivocadas sobre as Lutas Sociais no Campo: O MST e a reforma agrária” IN **São Paulo em Perspectiva**, volume 11/ n. 2, São Paulo:Fundação SEADE, abr-jun de 1997.

<sup>39</sup> D’INCAO, Maria Conceição & ROY, Gérard. **Nós, Cidadãos: Aprendendo e Ensinando a Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

do mundo rural brasileiro. Técnicos agrícolas estatais tentam impor modelos coletivos de produção; agentes católicos buscam disseminar ideais comunitários; militantes do MST reproduzem palavras-de-ordem revolucionárias. Mas, mais profundo e complexo que a tentativa de impor um discurso hegemônico no assentamento é a reconstrução de preconceitos e diferenciações sociais entre as famílias de assentados: o grupo de famílias coletivistas contra o que defende parcelas individuais de produção; as famílias mais tradicionais que desaprovam as mães solteiras. Para os autores

*(...) reproduziam, eles mesmos, as relações de dominação das quais queriam se libertar. Relações que impediriam o necessário alargamento de seus limites e de suas possibilidades, na direção do desempenho político e econômico pelo que estavam desafiados. Porque, recriando suas velhas práticas de dominados – a competição, a invalidação dos companheiros, a desconfiança, a dissimulação, a resistência sorrateira, etc. -, eles não teriam condições de negociar conjuntamente soluções para os problemas que lhes eram comuns. (...) o desejo de autonomia na terra conquistada se encarregaria de fazer emergir as muitas diferenças existentes entre essas famílias singulares. Diferenças de idade, de composição da família, de conhecimento agrícola, de possibilidade de convivência com as regras do mercado ou do sistema financeiro, etc. Diferenças de trajetórias de vida e, conseqüentemente, de objetivos, de sonhos e de fantasias que, necessariamente, tornariam mais complexas as negociações entre eles mesmos e com seus assessores<sup>40</sup>.*

O MST, enfim, exige uma dupla constatação, constituindo um aparente paradoxo. Enquanto movimento social, articulado nacionalmente, denuncia a marginalização social e política de uma multidão de brasileiros que procuram inscrever seu direito ao trabalho, ao bem comum improdutivo. O discurso distributivo, ao se nacionalizar, incomoda por revelar a desigualdade social.

Mas, enquanto organização política, não apresenta uma resolução em relação aos mecanismos de tomada de decisão das agências estatais. Na prática, sua ação acaba por eleger como interlocutor o Estado, não criando alternativas de gestão pública. Daí um movimento que oscila entre longas negociações e a deslegitimação do interlocutor (no caso, o Estado). A própria sociedade desigual e a incapacidade de formulação de uma estratégia de radicalização democrática, impedem que o MST projete-se como formulador nacional.

Por este motivo, o MST parece articular-se nacionalmente a partir de métodos de mobilização, mas não consegue o mesmo feito em relação ao projeto de sociedade que aspira construir. O impasse está, justamente, na incapacidade de formular um projeto de organização social e de gestão pública, ou ainda, na incapacidade de formular mediações políticas entre a luta pela terra e o projeto de sociedade. Em suma, é possível afirmar que, neste final de século, a luta pela terra, em si, não se constitui em novidade social. Embora abale os alicerces da estrutura de poder em nosso país, a novidade nas mobilizações que demandam terra reside na forma como elas efetivam uma nova engenharia de gestão territorial, que consolida uma mudança real, mesmo que momentânea, nas relações de poder de uma dada região, e não apenas uma inserção econômica (normalmente de pouca envergadura) das famílias beneficiadas pelo assentamento rural.

### 3. Anos 90: Crise e Superação do Corporativismo

[homens comuns] têm o equilíbrio instável entre determinação e cautela(...) Mas a diferença [entre eles e os bandidos] é abismal, é a mesma diferença que existe entre lutar para vencer e lutar para não ser derrotado.

( *Dinheiro Queimado*, Ricardo Piglia)

Os anos 90 iniciam sob o signo da emergência do mercado como centro das relações políticas. A mudança da orientação política do Vaticano e a consolidação de organizações nacionais de representação de trabalhadores e classes populares, geraram o afastamento da Igreja Católica dos movimentos sociais.

O fator fundamental, contudo, que atingirá profundamente os movimentos sociais será a redução gradativa do Estado enquanto elemento regulador. No final da década de 80 anunciava-se o esgotamento do modelo de financiamento das políticas sociais e uma profunda crise fiscal. Bresser Pereira definiu os contornos da crise de regulação estatal. Pela sua capacidade de sintetizar os principais elementos da crise do paradigma da intervenção estatal no final de século reproduzimos um longo excerto de sua reflexão

*O Estado tornava-se um Estado Social-Burocrático na medida em que, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, contratava diretamente, como funcionários públicos, professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas etc. Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções começaram a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média e de burocratas públicos. (...) Por outro lado, o processo de globalização – uma mudança quantitativa gradual que afinal se transformou, neste final de século, em uma mudança da maior importância -, impôs uma pressão adicional para a reforma do Estado. (...) O mercado ganhou muito mais espaço a nível mundial, rompeu ou enfraqueceu as barreiras criadas pelos estados nacionais, e transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de cada país. As conseqüências foram (...) a perda relativa da autonomia do Estado, que viu reduzida sua capacidade de formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional. (...) A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo do Estado que a sua capacidade de proteção dos seus cidadãos estava em xeque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente<sup>41</sup>.*

---

<sup>40</sup> Idem, ibidem, pp. 30 e 31.

<sup>41</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, In **LUA NOVA**, n. 45, São Paulo: CEDEC, 1998, pp. 55 e 56. Sobre a crise da capacidade de regulação do Estado Brasileiro frente ao processo de globalização econômica, pode-se encontrar uma ampla gama de estudos, abrangendo várias escolas teóricas. Ver, numa das possíveis seleções sobre o tema, SOLA & PAULANI (orgs). **Lições da Década de 80**, op.cit.; TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (orgs.), **Poder e Dinheiro**, Petrópoli: Vozes, 1997; IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1997; DREIFUS, René Armand. **A Época das Perplexidades**, Petrópolis : Vozes, 1996; HUTTON, Will. **O Estado que Temos Hoje**, Brasília: Positiva, 1998; HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**, Rio de Janeiro : Loyola, 1992; FIORI et alli. **Globalização: Fatos e Mitos**, Rio de Janeiro : Eduerj, 1998.

A mudança do padrão de intervenção e organização estatal e o aumento de competitividade intra e intersetoriais, disseminarão a emergência de áreas desfavorecidas em amplos territórios, pressionando as populações residentes nessas localidades à desfiliação social. Nessas situações, as populações atingidas pelo desmonte da rede de atendimento de demandas (incluindo as políticas compensatórias e até mesmo de controle social), percebem, ainda que intuitivamente, que a lógica de organização por demanda específica (por carência), prática comum nas duas décadas passadas, não era mais correspondida pela interlocução com agências estatais. E, talvez mais significativo, identificam uma quebra do código de relacionamento político. Assim, o processo acelerado de desfiliação social que se inicia nos anos 90 impelirá vários segmentos sociais atingidos por esse processo à redefinição dos eixos articuladores de sua ação política, ampliando seu espectro e sua pauta para além das reivindicações setorializadas. O novo eixo articulador passa a ser o **território**, ou os mecanismos de gestão dos territórios abandonados pelas instituições públicas. A territorialização como base dos movimentos sociais que se conformam ao longo dos anos 90, por sua vez, sugere uma nova institucionalidade pública: a gestão pública do território, e não mais o atendimento fragmentado das demandas sociais. Em outras palavras, muitos segmentos sociais ao se perceberem abandonados à própria sorte, desvinculam-se do tradicional relacionamento com o aparelho burocrático, departamentalizado, do Estado brasileiro e procuram recriar mecanismos de regulação do território. Intuitivamente, rearticulam as políticas antes segmentadas num esforço de redefinição da gestão e desenvolvimento do território abandonado.

Recentemente, muitos autores destacam a territorialização como um elemento inovador nas novas práticas sociais, ainda que não ocorra consenso entre as diversas análises. Castel sugere que a territorialização pode gerar nova fragmentação política. Para o autor

*Os mesmos riscos de que a individualização dos procedimentos é portadora ameaçam a outra transformação decisiva dos dispositivos da intervenção social, representada por sua territorialização. Este movimento vai muito além da descentralização, visto que se delega poder às instâncias locais para priorizarem os objetivos, definirem projetos e negociarem sua realização com os parceiros concernidos. Em último caso, o local torna-se também global.(...) Sem a mediação de direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido<sup>42</sup>.*

Por seu turno, Ricardo Abramovay sugere o inverso: a territorialização fundaria uma nova cultura cívica. Apoiado nos estudos de Robert Putnam o autor propõe

*Esta proximidade supõe relações sociais diretas entre os atores. É neste sentido que, em torno do desenvolvimento rural, convergem duas correntes contemporâneas de pensamento: por um lado a que*

---

<sup>42</sup> CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da questão social...**, op.cit., pp. 606 e 607. Outros autores europeus revelam o mesmo ceticismo. Numa lógica distinta de Castel, Alain Touraine sugere que vivemos um processo de desmodernização ou dessocialização, que seria o desaparecimento dos papéis, normas e valores sociais pelos quais se construía o mundo vivido. Afirma o autor: *Nessas condições, ou o indivíduo se reduz a um mosaico de comportamentos tão diversos que não podem criar nenhum princípio de unidade da personalidade, ou então ele procura a unidade numa herança cultural, numa memória ou religião (...). Esta dessocialização é também uma despolitização. A ordem política não constitui mais, não funda mais a ordem social.* TOURAINE, Alain. **Poderemos Viver Juntos?** Petrópolis : Vozes, 1999, pp. 53 e 54.

vem enfatizando a **dimensão territorial do desenvolvimento**. Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das **instituições** que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade.

A este processo de enriquecimento, uma outra vertente do pensamento social contemporâneo – muito influente nas organizações internacionais de desenvolvimento – vem chamando, com base nos trabalhos de James Coleman (1990) e, Robert Putnam (1993/1996:177), de **capital social**, que diz respeito a “...características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

A sociedade brasileira não tem dado a devida atenção a um processo molecular - incipiente, é verdade - de tomada de consciência e de organização que pode abrir o caminho para uma nova relação com o seu meio rural. A proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a montagem de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão social sobre os recursos dos Fundos Constitucionais e sobre a própria política agrícola, a experiência de construção dos assentamentos e um esforço inédito de formação dos agricultores para o exercício da cidadania por parte das próprias organizações que os representam fazem parte de um movimento que o País mal conhece e, conseqüentemente, não valoriza<sup>43</sup>.

Este debate teórico movimenta-se numa reflexão mais ampla, que remonta aos anos 70, quando inicia-se na Europa um movimento de descentralização de algumas gestões municipais, sustentadas pela noção de co-gestão. Este tema será melhor abordado no próximo item desta análise. No momento, vale destacar um elemento central da citação anterior.

Abramovay destaca a centralidade política do mundo rural nas iniciativas de elaboração de ações políticas com base territorial, tese compartilhada por esta análise. O motivo mais consistente parece ser o afastamento das agências estatais como elemento regulador e de fomento ao desenvolvimento econômico, o que afetaria até mesmo os antigos alicerces dos sistemas de dominação tradicionais regionais<sup>44</sup>.

Para corroborar e ilustrar a novidade organizativa, apresento uma classificação de algumas experiências recentes desenvolvidas no Brasil:

---

<sup>43</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Comunicação apresentada no IV ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Porto Alegre – 1º a 4 de junho de 1999.

<sup>44</sup> Lembremos que Victor Nunes Leal, em seu estudo clássico sobre o coronelismo, sugere que esta modalidade de dominação emerge no processo de ocaso (e não de ascensão) política das oligarquias rurais. Segundo o autor *concebemos o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas de regime representativo a uma estrutura econômica inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, (...) mas uma adaptação. (...) Por isso, o coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais*. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 40. A reprodução da estrutura de poder local rural, portanto, se desarticulária na medida em que o aparelho estatal negasse a possibilidade de acordo e fidelidade. Outros possíveis argumentos para a emergência das experiências de gestão pública territorial em zonas rurais, em detrimento das áreas urbanas, podem ser acrescentadas: a fragmentação corporativa das estruturas organizativas e de representação urbana; uma situação de desagregação social, fruto do aumento de desemprego em regiões industrializadas; a escassez de recursos para a reprodução social e aumento da competitividade profissional nas cidades; um imaginário social rural assentado no comunitarismo (agradeço meus alunos de pós-graduação do curso de Formação Econômica e Política Brasileira do Centro Universitário Newton Paiva, pelas sugestões aqui apontadas).

- Movimento de Atingidos por Barragem : Há uma profunda alteração na concepção organizativa e de negociação das lideranças deste movimento que se articula a partir dos anos 80. Destaco aqui uma experiência singular, na região de Salto Caxias, no Paraná. Nesta experiência, ainda em andamento, após um longo processo de pressão da população rural desapropriada para construção de uma hidrelétrica - chegando a envolver uma manifestação no canteiro de obras que contou com 4.000 camponeses - e manifestações de apoio nos municípios vizinhos, as lideranças rurais lograram conquistar um processo de negociação com a concessionária responsável pela obra, COPEL, que redundou na constituição de uma comissão responsável pela elaboração de todo programa de reassentamento. Num importante esforço, a comissão de famílias desapropriadas definiram os módulos mínimos dos lotes de reassentamento, o programa educacional e de apoio técnico, e incluíram neste programa, em mais uma inovação, segmentos sociais residentes na área a ser inundada que não eram proprietários. Até mesmo a discussão da necessidade de contratação de um assessor do movimento de atingidos, para auxiliar na elaboração deste programa de reassentamento, foi garantida por recursos governamentais, após uma série de negociações. Esta experiência parece filiada ao processo organizativo liderado pela Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), criada em fins de 1979, quando da construção das barragens de Itá e Machadinho<sup>45</sup>. Um reassentamento de famílias desapropriadas, em especial, chama a atenção: Mangueirinha, localizado no oeste paranaense. A construção de galpões, casas, edifícios comunitários e vias de acesso foi realizada em regime de mutirão, envolvendo 120 pessoas, entre chefes das famílias beneficiárias, carpinteiros e serventes, contratados pelos próprios “atingidos”. O governo repassou os recursos financeiros diretamente para a execução das obras de reassentamento. Em 1991, numa nova rodada de negociações, a Eletrosul decidiu transferir a gestão do reassentamento diretamente à CRAB. A experiência é apontada por muitas analistas como a primeira experiência de reassentamento em regime de auto-gestão em nosso país.
- Fóruns de Desenvolvimento Regional: Surgem inúmeras experiências de criação de fóruns de elaboração de uma pauta comum de desenvolvimento regional e de definição de investimentos de recursos públicos, em especial na região norte do país. Destaco aqui dois fóruns, o do Acre e Rondônia. No Acre, a partir da últimas eleições, o governo estadual retomou a experiência de fomento de criação de conselhos municipais de desenvolvimento, assim como a reorganização do Conselho Estadual de Desenvolvimento. A Secretaria Estadual de Produção vem se destacando no monitoramento da experiência. O governo estadual vem, também, construindo um plano de trabalho que prioriza a gestão participativa e a cidadania. No caso de Rondônia, há alguns anos, foi criado um fórum de ONGs com o objetivo de sustentarem a elaboração de um programa de desenvolvimento sustentável para o Estado. O fórum se consolidou e institucionalizou-se. Nos últimos meses, negocia vários projetos diretamente com o governo estadual. Outra experiência importante é a que ocorre na Zona da Mata Mineira. Tendo como sede central o município de Muriaé, há alguns anos vem se articulando uma rede entre sindicatos de trabalhadores rurais e associações de produtores familiares da região. A Zona da Mata é uma das regiões com menor concentração fundiária de Minas Gerais (média de 40 hectares por imóvel rural) e, por estar historicamente vinculada ao comércio do Rio de Janeiro, sofreu com a recente crise econômica daquele Estado. Os agricultores familiares articularam-se, criaram algumas iniciativas de formação técnica e política (incluindo uma “escolinha sindical”, com apoio do Centro de Tecnologia Alternativa da região), priorizou a agroecologia e criou um selo comercial, o “Sítio Mineiro”. Recentemente, iniciaram a exportação de café e outros produtos da região. Segundo suas lideranças, os próximos dois passos serão: a) a criação e regulamentação de um curso supletivo voltado para lideranças e diretores sindicais da região, cujo currículo articule conteúdos básicos e temas vinculados à agroecologia e cidadania, e cuja carga horária possibilite que os dirigentes locais continuem exercendo sua prática política; b) o fortalecimento da rede que criaram, procurando consolidar um órgão de desenvolvimento regional, atraindo prefeitos e outras instituições da região.
- Parcerias com o Estado na Elaboração de Programas Sociais: Pode-se destacar neste item dois movimentos recentes: o de educação e alfabetização de adultos e o de fiscalização de áreas com ocorrência de trabalho de menores. No primeiro caso, destaco a experiência o surgimento da Associação Projeto Educacional do Assalariado Rural Temporário (APEART), no norte do Paraná e a disseminação das escolas-família, no

<sup>45</sup> Para uma análise mais aprofundada dessa experiência, ver BERMANN, Célio. **Reassentamento e Auto-Gestão – um estudo de caso: a barragem de Itá no sul do Brasil**. São Paulo: USP, 1995. Este ensaio foi originalmente apresentado na Conferência Internacional “Hydropower into the next century: potential, opportunities, challenges”, realizada em Barcelona, em junho de 1995.

Espírito Santo. No segundo caso, cito a experiência da articulação de agentes pastorais e lideranças sindicais com o Ministério Público na fiscalização do trabalho de menores em áreas de plantação de cana, na região de Ribeirão Preto (SP). No caso da APEART, o programa de alfabetização, sustentado com repasses de recursos públicos, após ser firmado um convênio com o governo estadual com lideranças sindicais rurais e agentes pastorais. Em outubro deste ano, a associação realizou um amplo seminário envolvendo mais de 700 representantes de diversos municípios da região norte paranaense, num prenúncio da ampliação da abrangência do programa. Todo o programa é mantido por uma organização autônoma dos trabalhadores, inclusive a contratação de professores, e decidiu-se promover à condição de alfabetizadores os ex-alunos, das primeiras turmas de formandos.

- Tecnologia Adaptada: Na região do semi-árido nordestino surge uma articulação de sindicalistas, agentes pastorais, ONGs e diversas entidades de apoio técnico, para elaboração das bases de um programa de desenvolvimento sustentável para esta região. Criticam uma exploração econômica regional que não leve em consideração as especificidades climáticas e de vegetação da área. Há outras experiências, entretanto, de articulação de organizações de representação política de trabalhadores rurais, com entidades de apoio técnico em quase todas as regiões do país, numa disseminação muito abrangente de uma concepção agroecológica e saídas economicamente viáveis à agricultura familiar local. É o caso do Projeto RECA (Reflorestamento Econômico Consorciado Adensado) do Acre. Este projeto apoiado por ONGs, Comissão Pastoral da Terra e Universidade Federal do Acre, envolve quase 300 famílias, numa área com cerca de 1.000 hectares, trabalhando na implantação de novas culturas consorciadas, no processamento industrial destes produtos e na sua comercialização. O mais interessante é que os participantes do projeto criaram um sistema de custeio das famílias que estiverem na sua primeira colheita: cada família contribui com uma parcela da produção, que auxiliará uma outra família recém associada. O resultado econômico e técnico vem sendo anunciado como muito positivo, gerando uma renda média mensal de pouco mais de US\$ 1.000,00 por família. Experiências similares podem ser verificadas na região de Tocantins, no Rio Grande do Sul, na Bahia.

Todas experiências apontadas acima, parecem, ainda que timidamente, articular-se a partir da reconstrução do território, o que as remete à capacidade dos movimentos sociais e suas lideranças em construir sistemas de socialização de informações gerenciais, instrumentos de elaboração e gestão de políticas públicas para o território e instrumentos de fiscalização de sua implementação. Esta possibilidade, contudo, está ainda distante do horizonte dos movimentos sociais, embora apareçam na pauta de inúmeros encontros que promovem. A dificuldade em efetivar esta possibilidade está na necessária alteração que provocaria na cultura política brasileira: exigiria um novo perfil de liderança política (mais técnica que carismática) e um sistema organizativo menos atomizado e/ou hierarquizado (que alguns autores supõem ser a estrutura de redes). Vale, ainda, destacar, que as experiências aqui sumariadas não eliminam o Estado de sua prática. Antes, redefinem o desenho e as práticas estatais, numa possibilidade de democratização do aparelho público.

No próximo e último item deste ensaio, procuro trabalhar teoricamente as possibilidades que essas experiências abrem na constituição de uma nova concepção de gestão pública em nosso país.

#### 4. Um Novo Conceito de Gestão Pública?

O debate político e acadêmico sobre a construção de novas modalidades de gestão pública, como afirmamos anteriormente, ganha projeção internacional nos anos 70. Neste período, surgem inúmeras experiências de conselhos de *co-governo* de bairros na Inglaterra, na Itália e nos EUA. Algumas experiências possuem um

tempo de vida muito curto, como no caso do Greater London Council, afetadas pelo clientelismo político. Contudo, as experiências em curso forneceram elementos para uma profunda discussão técnica da viabilidade dos conselhos de gestão pública e da sua abrangência (se consultivos ou deliberativos, se vinculados a representação partidária ou eleitos diretamente pelos cidadãos residentes no território<sup>46</sup>). Uma variação desse debate foi a proposição de criação de conselhos populares autônomos, excluindo qualquer relacionamento direto com o Estado<sup>47</sup>.

As forças políticas que se envolveram nesse processo, entretanto, não formavam um consenso sobre as possibilidades que as novas formas de gestão pública estariam descortinando. Uma vertente participacionista considerava que qualquer avanço significativo deveria incluir apenas mecanismos deliberativos de base, excluindo toda capacidade de cooptação, típicas do Estado de natureza clientelista. Dentre as forças que propõem algum tipo de relacionamento entre movimentos sociais e Estado, sobressaem as que sugerem o aprofundamento da descentralização dos aparelhos e processos decisórios estatais e aquelas que valorizam o neocorporativismo. Para esses últimos, o fluxo adequado de informações gerenciais entre sociedade e governo aumentariam a eficiência estatal, na medida em que se fortaleceria a *representação funcional* da sociedade, aumentando a possibilidade de atendimento de demandas específicas.

Contudo, tal proposição fragmenta os interesses sociais, impedindo qualquer formulação normativa universal. A regulação corporativa sobrepujaria a representação territorial. Tal *pluralismo* geraria, inclusive, um grande distanciamento entre representantes e representados, na medida em que as organizações de interesse passam a ter sua dinâmica política definida pelas agências estatais com que atua. Finalmente, acaba por delegar ao Estado o processo de seleção das organizações que teriam maior legitimidade para negociar interesses, num processo seletivo de reconhecimento estatal.

No final dos anos 70, alguns estudos já sugeriam o fracasso dessa experiência de pluralismo ativo. As organizações que efetivamente participavam dessas modalidades de co-governo eram muito reduzidas, notadamente aquelas que envolviam cidadãos com maior nível de educação e experiência política<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Os conselhos consultivos seriam aqueles sustentados fundamentalmente pelas agências estatais, enquanto os deliberativos estariam assentados na capacidade de mobilização distrital. Em relação ao vínculo com partidos, este parece ser o movimento desencadeado em Barcelona. Naquela localidade, foram instaladas, nos anos 80, subprefeituras regionais, cuja representação assentava-se na representação dos partidos políticos.

<sup>47</sup> Sobre esta reflexão, ver GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público...**, op.cit., p. 94 e seguintes; VILASSANTE, Tomás. **Comunidades locais: análisis, movimientos sociales y alternativas**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. Neste último estudo, o autor descreve a experiência espanhola, localizando-a no campo de debates, realizado na Europa, sobre administração pública.

<sup>48</sup> Este é, aliás, um impasse recorrente das experiências de conselhos paritários de gestão de programas sociais no Brasil. Recentemente, um estudo sobre a performance do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), desenvolvido pela FIPE/USP e Instituto Lumen, revelou que o acesso ao crédito individual ofertado aos agricultores familiares, apesar de coordenado por conselhos de gestão municipal, era condicionado pelo grau de inserção do agricultor tanto nas estruturas bancárias e de assistência técnica, privilegiando os mais consolidados no mercado agrícola e os com maior grau de influência política.

Dessa constatação, nasce um novo ângulo de análise que teria como problema central a motivação que levaria segmentos da sociedade civil à cooperação voluntária.

A crise da capacidade de regulação do Estado inaugurou, recentemente, um profícuo debate sobre a reelaboração do seu papel e, em especial, sobre sua relação com a sociedade civil. Dentre tantas análises, destaco duas, por ensaiarem um esboço de complementariedade entre estas duas esferas político-sociais que conformam a estabilidade, governabilidade e gerenciamento público<sup>49</sup>.

Claus Offe, em seu texto *The Present historical transition and some basic design options for societal institutions*<sup>50</sup> sustenta que a crise das instituições públicas estaria inscrita no conflito entre três tendências globais contemporâneas: a) a tendência à democracia liberal e ao republicanismo (que envolveria o fim dos regimes militares latino-americanos, o fim dos regimes burocráticos do socialismo real e a emergência de sistemas eleitoriais e sistemas racionais de legitimidade em porções do território africano e asiático); b) a tendência à globalização ou interdependência global, integrando as nações a partir dos investimentos financeiros, os códigos matemáticos e tecnológicos, as formas de expressão e comunicação, os fluxos migratórios, os recursos militares e a meteorologia (ou clima); c) a cultura pós-moderna, que induz ao separatismo e ao desencanto com as normas morais universais. Offe propõe que somente uma engenharia política híbrida, que articule Estado (baseado no senso de justiça fundado na igualdade), comunidade (que define as regras morais, crenças e valores coletivos) e mercado (baseado na noção de merecimento e interesse) poderá organizar uma nova institucionalidade que solucione os problemas advindos do choque das tendências mundiais descritas acima. O hibridismo, sustenta, pressupõe a prudência para se evitar a excessiva confiança no estatismo (todo Estado grande gera controles oligárquicos da ação social, mormente transfigurados em clientelismo, cinismo político, falta de iniciativa social, corrupção ou clientelismo), ou descrença na regulação estatal (o que diminuiria a capacidade de geração de garantias coletivas); a excessiva crença no mercado (que, por princípio, é regulado pela tentativa de evasão das ameaças competitivas por parte dos oligopólios) ou na descrença no mercado (que possui elementos pedagógicos de aprendizagem e tolerância entre competidores e libera os indivíduos das tramas paternalistas); e, ainda, a crença no excessivo comunitarismo (que não garante necessariamente a cidadania, mas, antes, a identidade e, portanto, pode gerar uma falsa tolerância, como o caso

---

<sup>49</sup> A bibliografia sobre o tema já é extensa. Podemos citar, entre outros, FERLIE et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP/UnB, 1999; GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999; HUTTON, Will. **Como será o futuro Estado**. Brasília: Instituto Teotônio Velela, 1998; VELASCO e CRUZ, Sebastião. **Estado e Economia em tempo de Crise**. Rio de Janeiro: Dumará, 1997; ABRUCIO, Fernando. “O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente”. Brasília: ENAP, **Cadernos Enap**, n. 10, 1997; OSBORNE, David, **Reinventing Government**. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, In **LUA NOVA**, n. 45, São Paulo: CEDEC, 1998.

<sup>50</sup> OFFE, Claus. **The present historical transition and some basic design options for societal institutions**, Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1998. Paper apresentado no seminário *Sociedade e Reforma do Estado*, ocorrido em São Paulo, entre 26 e 29 de Março de 98.

do multiculturalismo) ou descrença no comunitarismo ( fonte de energia moral e de responsabilização de comportamentos).

Por seu turno, Boaventura Santos, em seu ensaio *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*<sup>51</sup> polemiza tanto com a vertente racionalista de reforma do Estado, expressa nos estudos de David Osborne e Ted Gaebler, quanto à proposição híbrida de Offe. Boaventura sugere que o hibridismo sempre esteve inscrito no ideário iluminista: estava presente em Rosseau e em Locke. Ocorre que o contexto do final do século XX sugere uma opção em relação à construção de uma nova institucionalidade política, fundada na relação mercado/Estado ou na relação sociedade civil/Estado, tendo em vista a crise do modelo revolucionário – que se apoiava numa ação contra o Estado – e do paradigma reformista – que se apoiava numa ação a partir do Estado. A institucionalidade reformista baseou-se na regulação do trabalho, na proteção social dos riscos sociais, na segurança contra a desordem e violência e na garantia do processo de acumulação de capital, descaracterizando o princípio comunitário e reforçando o princípio do Estado e do mercado como regulação na modernidade. Com a globalização, desestruturaram-se os espaços nacionais de conflito e negociação, a capacidade financeira e reguladora do Estado é minada e aumentam a escala e a frequência dos conflitos. Assim, se as estratégias de acumulação fortalecem-se, as estratégias de hegemonia e de confiança do Estado esvanecem-se. Trata-se, então, de se pensar um novo padrão societário, uma nova institucionalidade.

Boaventura propõe, a partir de então, a reforma do Estado e da sociedade civil, que denomina de Terceiro Setor. Propõe que se compreenda esta reforma como modeladora de um Estado-novíssimo-movimento-social, assentado na idéia de que:

*Perante a hubris avassaladora do princípio de mercado, nem o princípio de Estado, nem o princípio da comunidade podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo societal. Propõe assim uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade sob a égide deste último. Ao contrário da primeira concepção, que explora os isomorfismos entre o mercado e o Estado, esta concepção explora os isomorfismos entre a comunidade e o Estado. (...) Está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais.*

Sugere, assim, a refundação democrática da administração pública, como antípoda da proposta de Estado-empresário. Por outro lado, sustenta a refundação democrática do terceiro setor, exigindo a busca da definição de objetivos que o resguarde da tentação da relação promíscua com o Estado; que descaracterize a participação como subformas de relação paternalista; e que realize uma coerência mínima entre o universalismo de seus objetivos e as escalas de ação e autoritarismo.

Sua crítica ao Terceiro Setor parte da análise que não há claramente uma localização estrutural dessas organizações entre o público e privado. Em alguns casos, a motivação e iniciativa coletiva aproximam o terceiro setor do setor privado, como no caso das cooperativas de trabalho, muitas delas resultante do

downsizing de empresas capitalistas. Em outros casos, aproxima-o do setor público, em virtude da natureza humanitária dos serviços prestado, como no caso das associações de crédito, crédito informal ou crédito rotativo.

Em segundo lugar, muitas dessas organizações são sobreposições de instituições formais às redes informais de solidariedade e ajuda mútua que caracterizam as sociedades rurais, transformando as primeiras em exercícios de benevolência repressiva ou paternalista.

Boaventura desloca a análise sobre as regras e estruturas estatais para o campo da cultura política. Daí a opção que o autor faz ao eliminar o mercado como elemento de contratação social e propor uma profunda alteração nas proposições da sociedade civil moderna. A superação das práticas corporativas possibilitaria a formulação de uma nova cultura política, ultrapassando os marcos da tradição moderna, que distinguiu o indivíduo da esfera de gestão pública.

O processo de flexibilização produtiva e crise das estruturas burocráticas parecem contribuir para estimular várias análises sociológicas que procuram redefinir o papel da sociedade civil, dialogando com as proposições de Boaventura. O conceito articulador dessas tantas análises que sugerem alterações na cultura política social é o de **capital social**. São vários os autores que lançam mão deste conceito.

Richard Sennett, em texto recente<sup>52</sup> analisa a corrosão que o processo de flexibilização produtiva gera na identidade social. Segundo o autor

*Enfatiza-se a flexibilidade. Atacam-se as formas rígidas de burocracia, e também os males da rotina cega. Pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos a mudanças a curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de leis e procedimentos formais. (...) Talvez o aspecto da flexibilidade que mais confusão causa seja seu impacto sobre o caráter pessoal. (...) O termo caráter concentra-se sobretudo no aspecto de longo prazo de nossa experiência emocional. (...) Caráter são os traços pessoais a que damos valor em nós mesmos, e pelos quais buscamos que os outros nos valorizem. Como decidimos o que tem valor duradouro em nós numa sociedade impaciente, que se concentra no momento imediato?*<sup>53</sup>

A pergunta estimula o autor a compreender os inputs que tal situação geraria na desconstrução de identidades sociais. As rotinas e hábitos sociais geravam, anteriormente, auto-entendimento. Uma vida *de impulsos momentâneos, de ação a curto prazo, despita de rotinas sustentáveis, uma vida sem hábitos, é imagina na verdade uma existência irracional*. Mas, se este aspecto da flexibilidade parece em demasia uma realidade urbana, ao analisar novas dimensões da flexibilização produtiva e organizativa, Sennett sugere possíveis incursões no mundo rural. Duas variáveis parecem particularmente significativas: a dissociação da identidade

---

<sup>51</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**, Brasília : Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998. Paper apresentado no seminário *Sociedade e Reforma do Estado*, ocorrido em São Paulo, entre 26 e 29 de Março de 98.

<sup>52</sup> SENNETT, Richard. **A Corrosão do Caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

<sup>53</sup> Idem, pp. 9 e 10.

social com o trabalho<sup>54</sup> e o aumento do risco. O risco torna-se uma necessidade diária, gerando um estado de permanente vulnerabilidade social. Desmantela-se, assim, a noção de autoridade, de estabilidade, dificultando a projeção social. Quantos agricultores, ao longo do país, nos últimos cinco anos, não queixaram-se, em inúmeros encontros promovidos por sindicatos, pastorais e outras organizações, deste sentimento de instabilidade, de desorganização, de um mundo que se perde ao longo do dia?

O autor sugere que o jogo de poder sem autoridade gera um novo tipo de caráter: em lugar do homem motivado, surge o homem irônico.

A instabilidade social do final do século estaria dando lugar a um sentimento de desejo de valores comunitários. Embora defensivo tal sentimento apoia-se na construção de dependências mútuas, fundadas na confiança. Novamente, é Sennett quem elucida esta trama:

*O laço de confiança (...) desenvolve-se informalmente nas brechas e fendas das burocracias à medida que as pessoas aprendem de quem podem depender. Os laços de confiança são testados quando as coisas dão errado e a necessidade de ajuda se torna aguda.(...) No clássico ensaio de Lewis Coser, The Functions of Social Conflict, afirmou que as pessoas são mais ligadas pelo conflito verbal que pela concordância verbal (...). Em conflito, elas têm de se esforçar mais para comunicar-se (...). Coser observou que as diferenças de opinião muitas vezes se tornam mais agudas e explícitas, embora as partes possam acabar chegando a um acordo: a cena do conflito torna-se uma comunidade (...).*

Utilizando-se do mesmo conceito, mas em perspectiva teórica distinta, James Coleman denominou esta capacidade das pessoas trabalharem juntas, visando objetivos comuns de capital social. O autor sustenta que o desenvolvimento apoia-se na capacidade das pessoas se associarem umas às outras, crítica para todas dimensões da existência humana. E a capacidade de associação dependeria, por seu turno, do grau em que as comunidades compartilham normas e valores e mostram-se dispostas a subordinar interesses individuais aos grupos maiores. Nasceria daí a confiança<sup>55</sup>.

Francis Fukuyama, num texto recente<sup>56</sup>, desenvolve o mesmo conceito, numa perspectiva liberal e claramente etnocêntrica. Para o autor, a atividade econômica é, frequentemente, empreendida visando o reconhecimento, mais que a satisfação de necessidades materiais naturais. O bem-estar de uma nação, sustenta, bem como sua capacidade de competir, é condicionado a uma única, abrangente característica cultural: o nível de confiança inerente à sociedade. Vai, ainda mais além, ao afirmar:

---

<sup>54</sup> Numa estimulante passagem, o autor cita o depoimento de um padeiro norte-americano, que justifica porque não participa de cursos de aperfeiçoamento profissional. Diz o padeiro: *não sou padeiro mesmo; não vou fazer isso o resto da vida*. Sennett analisa: *Eis aí pessoas cuja identificação com o trabalho é fraca. Se Bill Gates não é muito apegado a produtos específicos, essa nova geração é indiferente a trabalhos específicos*. Idem, p. 83.

<sup>55</sup> COLEMAN, James. "Social Capital in the Creation of Human Capital", in **American Journal of Sociology**, n. 94, 1988.

<sup>56</sup> FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

*A democracia liberal que emerge no fim da história não é, portanto, inteiramente “moderna”. Para as instituições da democracia e o capitalismo funcionarem apropriadamente, elas têm de coexistir com outros hábitos culturais pré-modernos que asseguram seu correto funcionamento. A lei, os contratos e a racionalidade econômica fornecem uma base necessária mas insuficiente tanto para a estabilidade quanto para a prosperidade das sociedades pós-industriais; elas precisam ser fomentadas igualmente com reciprocidade, obrigações morais, deveres em relação à comunidade e confiança, que se baseiam mais no hábito do que no cálculo racional.*

Diferentes concepções teóricas e políticas convergem para a necessidade, neste final de século, do fortalecimento dos sentimentos comunitários, fundados na confiança mútua, que fortaleçam o sentimento de pertencimento social. Indiretamente, afirmam que a institucionalidade pública, construída sob os auspícios do pensamento moderno, perdeu seu contato com a sociedade civil, deslegitimando-se. Não há, necessariamente, uma crítica ao Estado, mas uma constatação de sua ineficácia reguladora. Com exceção de Fukuyama, todos autores aqui citados criticam a fluência de normas particularizadas, atomizadas, instáveis. O universalismo, paradoxalmente, surgiria, para estes autores, da reconstrução dos laços de confiança comunitária.

Um autor parece ter trilhado com mais consciência por esta proposição. Trata-se de Robert Putnam<sup>57</sup>. Num longo estudo, que durou vinte anos, Putnam e sua equipe de pesquisa analisa a consolidação dos governos regionais que são instalados na Itália a partir da década de 70. Uma questão vai se configurando para o autor: por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não? Por que, afinal, em algumas regiões da Itália, os organismos de gestão regional funcionaram, e em outros não?<sup>58</sup>

Num longo estudo de possíveis causas de fortalecimento de instituições fortes e eficazes, o autor encaminha uma reflexão que destaca os fatores socio-culturais de uma região, a disposição de seus cidadãos, sobre os fatores sócio-econômicos e o projeto institucional<sup>59</sup>.

Em suma, sua pesquisa sugere que há uma forte relação entre o desempenho institucional e a comunidade cívica (ou, capital social). Ao comparar o desempenho institucional do Norte em relação ao Sul da Itália, Putnam analisa duas hipóteses explicativas: a modernidade econômica e a comunidade cívica (padrões de participação cívica e solidariedade social). Avalia que a redistribuição fiscal não consegue compensar as diferenças na

---

<sup>57</sup> PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

<sup>58</sup> O livro de Putnam é recheado por depoimentos pessoais, aproximando-se muitas vezes de um estilo narrativo. Numa dessas passagens, relata o desespero de um prefeito do sul da Itália que, insistentemente, buscava ser atendido pelo escritório regional. No depoimento do próprio prefeito: *eles não respondem às cartas, não atendem o telefone e, quando venho a Bari concluir algum trabalho, tenho que trazer comigo minha máquina de escrever e meu datilógrafo!* Putnam agrega à este depoimento o constante bordão dos funcionários das burocracias regionais de algumas regiões da Itália: *Você não pode me dar ordens! Tenho costas quentes!*

<sup>59</sup> O projeto institucional compreenderia a inventividade estrutural e processual, a boa arrumação das partes formais de um governo. Em relação aos fatores econômicos, destacam-se o bem-estar econômico e o acesso aos bens sociais (saúde, educação, tal como formulado por Dahl e Lipset). A dimensão socio-cultural, por seu turno, ressaltaria a relação entre os costumes e práticas políticas de uma sociedade.

infra-estrutura sócio-econômica e tecnológica das duas regiões. Por outro lado, regiões mais desenvolvidas economicamente não apresentavam níveis de desempenho institucional compatíveis. O indicador que revelava-se explicativo é a cultura cívica, ou espírito público. Putnam ressalta que o cidadão desta comunidade não é, necessariamente, altruísta, mas possui um interesse coletivo, definido no contexto das necessidades públicas gerais, sensível aos interesses de outros. Os cidadãos das regiões com maior eficácia institucional eram, justamente, mais prestativos e confiantes uns nos outros. Criavam, em suas regiões, maior número de associações, maior número de jornais e participam mais ativamente das decisões públicas (maiores índices de comparecimento às urnas e nos fóruns de deliberação e consulta popular). Nas regiões com menor eficácia institucional, a participação liga-se mais diretamente às vantagens pessoais.

Este parece ser um dos motes para compreendermos a emergência dos novos movimentos sociais dos anos 90, em especial, das regiões rurais de nosso país.

Os novos movimentos sociais, neste final de século, alimentam estas reflexões, apesar da heterogeneidade geográfica. O que teriam em comum do ponto de vista da constituição de uma nova institucionalidade pública?

1. estas experiências são fruto de uma mudança de paradigma e de prática política de muitos movimentos sociais rurais que vêm formulando, muitas vezes sem uma reflexão mais apurada, concepções políticas que **tentam expandir a democracia política vigente**. Neste sentido, apontam para algumas reformas institucionais que garantam à **sociedade civil um peso maior nas decisões do Estado**, naquilo que Beatriz Schmukler denomina de “democratização social”, ou adoção de mecanismos participativos tendentes à igualdade social e à ruptura de “*autoritarismos institucionais*”<sup>60</sup>;
2. **assumem uma nova prática de intervenção no processo de decisão de políticas territoriais macroregionais**, ampliando os espaços públicos e construindo mecanismos mais permanentes de formulação de políticas públicas o que amplia a noção de gestão pública para além da gestão estatal;
3. **procuram articular diversos atores e categorias sociais**, neste processo de formulação de políticas territoriais, o que os distancia, ao menos até o momento, da lógica corporativa que sustenta a maioria dos organismos de representação de trabalhadores já institucionalizados.

Emerge daí uma possibilidade social, de reforma ou recriação de uma nova institucionalidade pública, onde as demandas das populações de cada território encontram um fórum público para sua formulação geral e execução. Na medida em que esta promessa política se efetive, as demandas sociais deixariam de ser instrumentalizadas pelos processos seletivos e de formulação das agenda estatal, pois o aparelho público, estatal, se constituiria num fórum de formulação pública.

Alguns autores procuram ressaltar a radicalidade desta novidade social. Riechmann & Buey, ao formular oito traços fundamentais dos Novos Movimentos Sociais parecem revelar pistas teóricas a se fundirem com as

---

<sup>60</sup> SCMUKLER, Beatriz. “Las Mujeres en La Democratización Social”, In **Estudios Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UF RJ, volume 3, nº 1, 1995. P. 152.

tentativas de formulação de novas formas de gestão pública, articuladas ao conceito de capital social. Os oito traços, segundo os autores, seriam:

1. **São movimentos de sobrevivência e emancipação.** Seus objetivos podem ser esboçados, segundo os autores, na fórmula *uma humanidade livre e justa sobre uma terra habitável*, vaga, “mas precisa para os diferenciar de outros movimentos sociais contemporâneos como os neofascistas, neoconservadores (por exemplo os movimentos antiaborto ou as maiorias morais), ou certos nacionalismos.”<sup>61</sup>
2. **São movimentos de autodefesa social contra a burocratização e a mercantilização da existência.** Entretanto, não são movimentos meramente reativos. Possuem um caráter antiestatalista<sup>62</sup> e pró-sociedade civil;
3. **Possuem uma orientação, até certo modo, antimodernista, pois não compreendem uma crença no progresso** entendido como desenvolvimento material e moral intermináveis, ou a fé na capacidade do ser humano para moldar e recriar indefinidamente as condições de sua própria existência;
4. Possuem uma **composição social heterogênea**;
5. Possuem objetivos e estratégias de ação diferenciados. Em outras palavras: pensar globalmente, mas atuar localmente, segundo a máxima ecologista européia;
6. Possuem uma **estrutura organizativa descentralizada e antierárquica**;
7. **Politizam a vida cotidiana** e o âmbito privado;
7. **Desenvolvem métodos de ação coletivos não convencionais, como a desobediência civil, a resistência passiva e ação direta.**

Em suma, esses movimentos sugerem a **ampliação da esfera pública** e são gerados **por movimentos sociais que lutam pela integração e reprodução social** (e não apenas pela distribuição).

Assim, ocorre um rearranjo cultural, ou uma **democratização da sociedade civil**, que sugere uma reforma institucional e democratização da sociedade política.

Os movimentos sociais dos anos 90, em suma, superam a cultura refratária à sua institucionalização e apontam para uma profunda reforma da institucionalidade pública tipicamente moderna. Uma verdadeira revolução em curso.

---

<sup>61</sup> RIECHMANN & BUEY, **Redes Que Dan...**, op. cit. P.58.

<sup>62</sup> Este é, na verdade, um conceito desenvolvido por Claus Offe, para quem o Estado de Bem-Estar Social teria desenvolvido uma dinâmica estatalizante, ou seja, uma dependência da sociedade civil em relação aos programas de Estado.