

ANOTAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA ^(*)

Maria José de Oliveira Maciel ^(**)

Resumo: Parte da literatura sobre o início do processo de transição democrática no Brasil não poupou esforços no registro de amplas mobilizações de massas, empenhadas no processo referido e sequiosas por participação e mudança social. No entanto, à medida que os estudos se diversificam (e se interpenetram), as avaliações quanto ao potencial político dos protagonistas na cena democrática deixam de ser tão otimistas. Insinuam, por vezes, mesmo que sutilmente, que projeto de democratização social e participação popular tornam-se quase que incompatíveis. Para salvar o primeiro, desconsidera-se (ou não se considera tanto) a segunda. É o que o texto a seguir busca explicitar.

"O conhecimento dos discursos sobre a sociedade e a história (sejam 'ideológicos' ou 'científicos' ou 'verdadeiros' ou 'falsos', a qualquer título) assume importância fundamental porque condiciona o próprio objeto que nomeia, entranhando-se em seu acontecimento"

(Sader e Paoli, 1986, p. 41)

Wanderley Guilherme dos Santos (1993, p. 101) não deixa de ter razão: a mitologia política do Brasil é rica. Lendas congestionam o imaginário político nacional e uma de suas características é a impermeabilidade a evidências contrárias e a seus respectivos dogmas. "Mitologias são defensivamente espessas, inconsúteis e somente a seta do tempo ou cataclismos desesperadores conseguem nela produzir abalos significativos".

Nos últimos vinte anos, talvez um dos mitos do imaginário político nacional seja aquele que vê na explosão de segmentos organizados da população os protagonistas do processo de democratização da sociedade brasileira, sequiosos por participação e mudança social.

^(*) Texto apresentado ao professor Luciano Oliveira, do Mestrado em Ciência Política da UFPE, como trabalho conclusivo do estudo orientado intitulado: "A democracia nas formações sociais contemporâneas", realizado no período de setembro a dezembro de 1983.

^(**) Mestranda em Educação da UFPE.

Não sabemos se por conta da “seta do tempo” — quase duas décadas se passaram — ou por conta de “cataclismos desesperadores” — escândalos de corrupção, crise econômica cada vez mais acentuada, colapsos nas áreas de saúde, educação, previdência, habitação etc — ou pelas duas coisas ou por outras coisas, mas a “verdade” é que já há indícios na literatura sobre participação popular na transição brasileira de que esse mito fora criado.

Ao início do processo de transição no Brasil, parte dessa literatura ⁽⁷⁾ não poupou esforços no registro de amplas mobilizações de massas, empenhadas na democratização da sociedade e comprometidas com mudança social.

Fala-se de sociedade civil brasileira, com multiplicação de organismos de democracia direta, de sujeitos políticos coletivos de novo tipo, de antigos organismos de massa (praticamente desligados da tutela do Estado), da irrupção de importantes movimentos setoriais fundamentalmente democráticos. Enfim, fala-se da criação de uma democracia organizada de massas, procurando deslocar “... cada vez mais ‘para baixo’ o eixo das grandes decisões ... tomadas exclusivamente ‘pelo alto’” (Coutinho, 1980, p. 36).

Nesse clima, o fortalecimento da sociedade civil, não raro, aparece com uma visão bastante otimista. Bastava organizar a sociedade e o poder popular estaria fortalecido, os movimentos politizados e os trabalhadores prontos para intervir na definição das políticas públicas. Como disse Caccia-Bava (1984, p. 99):

“É só a partir de uma posição de força, garantida pela capacidade de amplas mobilizações de massa, que os trabalhadores terão condições de intervir no plano institucional da política, nos parlamentos, nas definições das políticas públicas e no controle das ações do executivo, de maneira a garantir que os seus interesses sejam considerados”.

Logo estava delineado, para alguns, o que seria o inimigo nº 1 da sociedade organizada: o Estado. Experiências de movimentos organizados são consideradas importantíssimas, pois “... colocam o poder popular embrionário em contraposição ao poder do Estado” (Caccia-Bava, 1984, p. 99). A “sociedade civil” tornava-se, assim, sinônimo de luta e resistência contra o Estado

⁽⁷⁾ Não trabalhamos, aqui, com uma literatura exaustiva. Nossa pretensão foi a de abordar a temática a partir de textos que — julgamos — são representativos, sobretudo dada a frequência com que aparecem em tal literatura ou em suas referências bibliográficas. E, ao assim proceder, concentramos nossas abordagens no que os autores comumente têm chamado de sociedade civil brasileira, organizações populares, movimentos sociais, organizações não-governamentais e associativismo urbano.

autoritário. Sua descoberta, segundo Weffort (1984, p. 94-95), nasceu da necessidade de se exercer controle sobre o medo, mesmo entre quem não fazia política:

“Nós queríamos ter uma sociedade civil, precisávamos dela para nos defender do Estado monstruoso à nossa frente. Isso significa que se ela não existisse, precisaríamos inventá-la. Se fosse pequena, precisaríamos engrandecê-la”.

Mais comedido, Moisés (1986) empenha-se em provar os efeitos nocivos de se reduzir a noção de sociedade civil a toda e qualquer forma de opor-se à política do Estado (p. 139). Segundo ele, muitas noções em torno do fortalecimento da sociedade civil apontam para a valorização de uma organização em si mesma, trabalhando com uma noção indeterminada de política, desconsiderando os partidos políticos e não procurando definir o seu próprio lugar no quadro institucional (p. 141). A busca de uma autonomia, não só frente ao Estado como também frente aos partidos, tem levado essas organizações a se fecharem no “casulo” do corporativismo e ao enfraquecimento do movimento, desprezando qualquer oportunidade de institucionalização dos projetos populares (p. 143).

Viola e Mainwaring (1987), estudando movimentos organizados da sociedade, mais particularmente os denominados novos movimentos sociais urbanos, afirmam que esses movimentos têm uma influência clara na criação de relações sociais mais democráticas (p. 174), mas padecem de limitações significativas: são uma minoria da população, deixando aberta a questão de saber em que medida qualquer minoria será capaz de transformar a sociedade (p. 174)⁹; falta de preparo político de muitos participantes, não só porque “... desconhecem a complexidade para traduzir práticas locais a nível de Estado, onde há maior necessidade de especialização e eficácia”, como também porque geralmente “... não se dão conta de que ... muitos indivíduos não estão interessados em participar” (p. 175); alguns movimentos (que não têm uma “visão política mais elaborada”) podem ser desfeitos ou enfraquecidos depois de terem seus objetivos imediatos atendidos ou frustrados (p. 178).

⁹ É bom ressaltar que os autores estão estudando o que eles chamaram de novos movimentos sociais (movimentos de mulheres, associações ecológicas, etc). Tais movimentos, para eles, são distintos dos antigos (movimentos de operário, camponês, etc) e também menos numerosos. Para uma distinção mais detalhada, ver p. 110.

Mas, apesar das limitações políticas, esses novos movimentos sociais, segundo os autores, ainda podem ser significativos. Não pelo seu impacto direto no regime político, mas porque desafiam a cultura política tradicional (p. 178). Mesmo assim, o desafio que esses movimentos "... levantam à cultura política tradicional não levará direta ou automaticamente a uma sociedade democrática, pois há muitos fatores que também intervêm neste processo" (p. 179).

Sem fazer distinção entre novos ou velhos movimentos sociais, Carvalho & Laniado (1989, p. 122), apesar de reafirmarem a existência de várias limitações, acham que esses movimentos ainda

"... podem ser percebidos de forma positiva quando integrados a forças sociais organizadas em torno de projetos mais amplos, exatamente por serem capazes de imprimir uma nova linguagem à cultura política".

Se, para autores já mencionados, as limitações podem se constituir em impasses sérios no que concerne ao impacto transformador dos movimentos na sociedade, para outros, essas limitações parecem nem existir ou talvez não sejam tão relevantes ao ponto de serem consideradas.

Tudo parece contribuir, sempre mais, para o fortalecimento da organização popular. Apesar da ditadura e da transição conservadora, "consciência", "organização" e "força social política" por parte do povo possibilitaram à organização popular chegar fortalecida aos anos 90 (Sader, 1990, p. 89). Nem mesmo o governo Collor, que "nada fez para construir uma grande nação", conseguiu evitar que "todo tipo de organização não governamental — desde associações de bairro até ambientalistas" — encontrasse mais espaço e renovasse seu trabalho, procurando construir uma sociedade menos desigual. Todos saem da perplexidade, "... discute-se a cidadania. Cuida-se de preservar o processo democrático" (Rebouças, 1992, p. 30-31).

Mas tanto otimismo assim não parece ser mais a regra e talvez se torne a exceção entre os que avaliam (e reavaliam) o papel da participação popular no processo de democratização da sociedade.

Procurando aprofundar a análise sobre o associativismo urbano no Brasil e caracterizar as relações políticas entre as populações periféricas e o Estado, Azevedo e Prates (1991) se propõem a desfazer uma série de equívocos que permeiam muitas das análises que enfocam a temática da ação coletiva.

Falam, principalmente, da confusão que se tem feito entre o tipo de ação coletiva que caracteriza os movimentos sociais e os outros tipos de ação organizada. Segundo os autores, o paradigma interpretativo hegemônico na

temática do Movimento Social Urbano (MSU) "... agrega todo e qualquer padrão associativo das classes populares no ambiente urbano sob o rótulo de "Movimento Social Urbano"(p. 127). Segundo eles, isso tem implicações importantes para se compreender a lógica de ação coletiva.

Para Azevedo e Prates,

"O termo movimento social refere-se, na literatura sociológica contemporânea, àquelas manifestações de organização coletiva que buscam assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional da sociedade" (p. 125).

Esses movimentos têm, pois, compromisso com mudança social, estão orientados primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, caracterizam-se pela participação ativa de seus seguidores e sua ênfase recai, sobretudo, no caráter não-negociável dos bens coletivos.

Já as organizações de interesses e os movimentos reivindicativos caracterizam-se pela definição de objetivos limitados e negociáveis no ambiente e, para conseguir eficácia na mobilização dos indivíduos, seria necessário criar incentivos paralelos. Nem sempre estão empenhados com qualquer forma de mudança social e

" ... a alta intensidade de movimentos reivindicativos na sociedade pode ser interpretada como pressões adaptativas sobre o sistema político e não como questionamento de suas bases" (p. 126).

Essa distinção entre MSU e organizações de interesse ou movimentos reivindicativos tem funcionado como parâmetro para avaliar os limites da atuação das organizações populares, no processo de democratização da sociedade brasileira, principalmente se levarmos em conta que a maioria do que se chama de MSU não passa de

"... organizações do tipo reivindicativo ou de interesses: associações de bairros e favelas. O objetivo principal dessas organizações ... é o desenvolvimento de estratégias junto ao poder público visando conseguir melhorias urbanas como legalização da posse de terra ..., saneamento básico e transportes" (p. 130).

Trata-se, aqui, de organizações de interesses orientadas para produção de “bens coletivos” de natureza negociável. “Esse tipo de associativismo nada tem a ver com aquele que é característico dos movimentos sociais” (p. 131).

E ainda: longe de requererem autonomia, contrapondo-se ao poder estatal, as evidências empíricas da literatura sobre esses movimentos (reivindicativos e de interesses)

“... apontam para um padrão associativo muito mais voltado para a integração, via interação com agências governamentais, do que para a contestação do sistema político-institucional” (p. 144).

Tudo isso sem contar que nem sempre essas organizações são tão autênticas e inovadoras assim. Algumas surgiram, ou melhor, foram criadas na esteira do “planejamento participativo”, uma proposta governamental que surgiu, segundo os autores, como resposta ao insucesso do “planejamento compreensivo”, no qual, durante os anos 60 e início dos 70, grandes esperanças haviam sido depositadas para superação dos entraves econômicos e sociais no processo de desenvolvimento (p. 133). A verdade é que algumas associações foram criadas para viabilizar projetos ideológicos de órgãos governamentais.

“Onde existiam ‘associações comunitárias’ tentava-se criar mecanismos institucionais de interação com os programas públicos; onde não existiam, induzia-se à sua criação. O fato é que ‘programa público que se prezasse’ não se iniciava sem o respaldo real ou ritual de associações comunitárias” (p. 135).

Esse tipo de experiência com “planejamento participativo” tem levado a interpretações que apontam tanto para o reconhecimento do caráter perverso dos programas do governo — que tentam transformar associações populares em seus “agentes não remunerados” (Barreira, 1991, p. 85) — como para a constatação de que os movimentos

“... de per si não têm capacidade ... de determinar mudanças substantivas nas ações do Estado, inclusive porque são os órgãos públicos ... os interlocutores e receptores básicos da maior parte das organizações e

das demandas populares” (Carvalho & Laniado, 1989, p. 122).

Essas experiências e tantas outras têm servido para desfazer algumas avaliações otinistas do potencial político dos movimentos. Assim, Andrade (1989, p. 82) afirma que

“Decorridos alguns anos, é possível ter-se agora um balanço mais realista desses movimentos. A maioria deles, estruturados a partir de reivindicações de caráter estritamente comunitário, revelaram-se particularmente vulneráveis a estratégias de cooptação ... Pouco representativos (há exceções ...) e com escopo político muito limitado ... Além disso, muito deles, especialmente os mais aguerridos, desenvolveram uma postura agostiniana avessa à política e com um tom basista, para usar a expressão arguta de Fernando Henrique Cardoso, que em nada concorre para um projeto de construção da democracia entre nós”.

...

O percurso pelos trabalhos anteriormente analisados nos faz lembrar aquele desabafo de Weffort (1984, p. 95) a respeito da sociedade civil brasileira, no início da transição democrática: “... se ela não existisse, precisaríamos inventá-la. Se fosse pequena, precisaríamos engrandecê-la”.

A despeito de suas observações de que “invenção” e “engrandecimento” não deveriam ser tomadas em seu sentido “artificioso”, muitos estudos sobre participação popular na transição democrática (inclusive os de Weffort) contribuíram — certamente com a melhor das intenções — para a criação de uma imagem de sociedade civil brasileira, repleta de organizações sociais, sequiosas por participação e tendo entre suas metas a mudança social.

À medida que os estudos sobre a participação popular na transição democrática se diversificam (e se interpenetram) e se começa a avaliar (e reavaliar) o desempenho dos protagonistas na cena democrática, os obstáculos aparecem. Os próprios protagonistas se desviam de sua “missão”.

Apesar de toda uma torcida organizada e dos inúmeros votos de confiança depositados, as amplas mobilizações de massa que, segundo algumas análises, explodiam por toda parte, capazes de se contrapor ao poder do Estado, de intervir no plano institucional da política, na definição de políticas públicas ..., vão tendo o seu poder cada vez mais reduzido.

Tal fato tem sido atribuído seja às limitações significativas de segmentos organizados da população (são “reivindicativos”, “de interesses”, “facilmente cooptados”, sem “visão política mais elaborada...”), seja ao caráter perverso dos programas do governo e dos órgãos públicos (que tentam transformá-los em “agentes não remunerados” ou em “instrumentos de viabilização de projetos ideológicos”).

Sendo assim, ao longo do percurso pela literatura referida, observamos que a participação popular — outrora considerada tão importante no projeto de democratização da sociedade — passa a ser percebida ora “de forma positiva”, ora impossibilitada “*de per si* de determinar mudanças significativas nas ações do Estado”, ora sem muita importância, já que “a maioria dos movimentos” desenvolveram um certo tipo de postura “que em nada concorre para um projeto de democracia entre nós”.

Assim, talvez mais cedo ou mais tarde, a “verdade” aparecerá. E, para alguns autores, esses segmentos organizados da população brasileira não poderão ser protagonistas de um projeto democrático. Eles não explodem tão autenticamente por toda parte. Não estão tão sequiosos por participação e mudança social. São, em sua maioria, reivindicativos, de interesses, ligados a objetivos mais imediatos. Então, o que se criou na transição democrática brasileira foi um mito! Isso é sério!

Entretanto, admitir a existência desse mito requer a aceitação de uma outra coisa, sem dúvida bem mais séria. A “incompatibilidade” da participação popular com o projeto democrático só se torna possível dentro do imaginário político que foi criado ao se tentar apreender a realidade brasileira na transição e pensar numa sociedade democrática. Imaginário que está longe de comportar organizações tão “imperfeitas”.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Luiz A. G. de. A construção da ordem democrática: notas sobre o caso brasileiro. In: MOURA, Alexandrina S. de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- AZEVEDO, Sérgio e PRATES, Antônio A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. Ciências Sociais Hoje, 1991, São Paulo, Vértice, 1991.

- BARREIRA, Maria do S. C. A intervenção planejada e o discurso da participação. In: BRAGA, Elza F. e BARREIRA, Iry F. A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.
- CACCIA-BAVA, Sílvio. Os Conselhos e a participação dos trabalhadores. Lua Nova, São Paulo, v. 1, n 2, p. 97-99, jul./set.1984.
- CARVALHO, Inaiá M. M. de & LANIADO, Ruthy N. Transição democrática, políticas públicas e movimentos sociais. In: MOURA, Alexandrina S. de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- COUTINHO, Carlos N. A democracia como valor universal. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- MOISÉS, José Álvaro. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE, M. de Lourdes M. (Org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- REBOUÇAS, Ricardo. Os setores que pararam. Políticas Governamentais, Rio de Janeiro, v. 8, n. 78, p. 30-35, mar./abr. 1992.
- SADER, Eder e PAOLI, M. C. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, Ruth (Org.). A aventura antropológica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 39-67.
- SADER, Emir. A transição no Brasil. São Paulo: Atual, 1990.
- SANTOS, Wanderley G. dos. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. Estudos avançados, São Paulo, v. 7, n. 17, p. 101-116, 1993.
- VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott. Novos movimentos sociais; Cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERE-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- WEFFORT, Francisco C. Por que democracia? 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.