



## OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

Amanda dos Santos Lemos<sup>1</sup>  
Lobelia da Silva Faceira<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo apresenta uma análise sobre o papel político dos movimentos sociais no processo de implementação das políticas públicas. Apresentaremos aqui, uma análise da relação entre o Estado e a sociedade civil, considerando que a efetivação de políticas públicas reflete a síntese das lutas sociais históricas que, incorporam as conquistas dos trabalhadores e, contraditoriamente, confluem num projeto político-econômico da classe hegemônica para a reprodução da ordem capitalista. O artigo destaca os movimentos sociais como sujeitos coletivos, que através de lutas políticas, participam da esfera de implementação da política pública.

### Palavras chaves

Movimento social – Política pública – Estado – Sociedade civil.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como proposta analisar o papel político dos movimentos sociais no processo de implementação das políticas públicas, destacando a relação entre o Estado e a sociedade civil, considerando que a efetivação de políticas públicas reflete a síntese das lutas sociais históricas que, incorporam as conquistas dos trabalhadores e, contraditoriamente, confluem num projeto político-econômico da classe hegemônica para a reprodução da ordem capitalista.

A política pública será analisada neste artigo, considerando o seu processo de implementação como uma rede de interesses e negociações políticas, sociais, culturais e econômicas. Para tanto, num primeiro momento o artigo apresenta uma breve conceituação teórica da categoria *Política Pública*, destacando a relação recíproca e contraditória do Estado e da Sociedade Civil.

Na segunda parte, o artigo introduz um debate teórico sobre os movimentos sociais, numa dimensão de totalidade e historicidade, apresentando suas características no cenário pós-moderno, os desafios e contradições no campo de configuração das políticas públicas.

Nas considerações finais, retomamos a importância dos movimentos sociais no processo de negociação, desenho e implementação das políticas públicas.

### 2 UMA BREVE CONCEITUAÇÃO DO TERMO *POLÍTICA PÚBLICA*

O esforço de conceituar e definir política social implica reconhecer que existem paradigmas epistemológicos competitivos e antagônicos colocados à disposição desse processo – já que não há unanimidade no campo do conhecimento das ciências sociais.

<sup>1</sup> amandalemos@castelobranco.br - UCB RJ.

<sup>2</sup> lobeliasfaceira@yahoo.com.br - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.



No sentido de caracterizar a política como uma relação entre diferentes e desiguais que buscam consensos – mediados pelo Estado – Hannah Arendt (1998) considera que a mesma surge no “intra espaço” de convivência humana. Logo, a política não é inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles.

A política social é um termo que se refere à política de ação que visa, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, requerendo deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social, que, por sua vez, devem ser amparados por leis que efetivem direitos.

Ao contemplar todas as forças e sujeitos sociais, a política social se configura como política pública. Tanto a política social como a política pública é políticas – políticas de ação -, integrantes da área de conhecimento denominada *policy science*.

A *policy science* surgiu nos Estados Unidos e na Europa no Segundo Pós-guerra, em função da busca de pesquisadores pelo entendimento sobre a dinâmica das relações entre governos e cidadãos. Assim começou um questionamento quanto à natureza da sociedade, ao papel do Estado e aos direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos.

Com efeito, antes da *policy science* predominavam, de um lado, enfoques teóricos ou filosóficos que se dedicavam à prescrição de objetivos e ações dos governos, com vistas ao bem comum.

Isso gerou, conforme Howlett e Ramesh ‘uma rica discussão sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado e os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos’; porém, com o crescente distanciamento que se verificou entre prescrição e ação dos Estados modernos, novas abordagens teóricas e metodológicas emergiram com o intuito de conciliar teoria e prática. Disso resultou a valorização da análise empírica das políticas realmente existentes para a construção de teorias. (PEREIRA: 2008, p. 92)

Por outro lado, também foi questionada a realização de estudos empíricos focais sobre particularidades das instituições políticas, que não forneciam elementos para uma avaliação mais densa dessa estrutura. Essas limitações conduziram os pesquisadores do período do Segundo Pós-guerra a incluir em seus estudos questões de justiça, equidade e de desenvolvimento social, econômico e político. Nesse período de mudança e reorientação teórica e metodológica, destaca-se a abordagem da *policy science* por não ter como objeto privilegiado a estrutura de governos, mas a política pública como a dinâmica de sua formação e processamento. Segundo Pereira (2008, p.93) a *policy science*: “(...) pretende não apenas se diferenciar dos tradicionais estudos políticos, mas também resgatar a relação orgânica entre teoria política e prática política, sem cair na esterilidade dos estudos formais e legais.”

Ainda de acordo com Pereira (2008), esse ramo de conhecimento tem três principais características: a) é multidisciplinar, porque rompe com os estreitos limites dos estudos sobre instituições e estruturas, além de abranger temas e questões tratados por outras disciplinas científicas, como a economia, a sociologia, a ciência



política, o direito, o serviço social, dentre outras; b) é intervencionista, porque não se contenta apenas em conhecer o seu objeto de estudo, mas procura interferir nele e modificá-lo; c) é normativa, porque não é pura racionalidade e se defronta com a impossibilidade de separar fins e meios, bem como valores e técnicas, no estudo das ações dos governos. Neste caso, ele tanto se interessa pelo conhecimento do “ser”, quanto com a definição do “dever ser”.

Dentre as várias concepções de política pública, definimos no presente artigo aquela que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade civil no processamento e construção dessa política, sendo necessário clarificar a definição do termo *política pública*.

O termo público - associado à política - refere-se à coisa pública, do latim res (coisa), publica (de todos), ou seja, coisa de todos, para todos. Nesse sentido, embora a política pública seja regulada e frequentemente provida pelo Estado, ela também abrange demandas, escolhas e decisões privadas, devendo ser controlada pelos cidadãos, o que denominamos controle democrático.

O caráter público da política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade, sendo de responsabilidade de uma autoridade também pública e visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis.

É preciso reiterar que a palavra política refere-se a medidas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais, configurando-se como uma estratégia de ação planejada e avaliada, na qual tanto o Estado como a sociedade civil desempenha determinados papéis, apresentando permanentes relações de reciprocidade e antagonismos.

A política pública implica a intervenção do Estado, envolvendo diferentes sujeitos sociais (governamentais e não governamentais) e contemplando processos de output (resultados) da atividade política dos governos<sup>3</sup> e inputs (demandas externas, provenientes da sociedade).

Dentro desse debate, a política pública significa ação e não ação intencional de autoridade pública frente a um problema ou necessidade. Ou seja, tanto a participação do governo é importante na criação de política pública como sua omissão são deliberadas, como parte de um plano, que não prevê determinadas escolhas públicas.

A noção de política pública privilegia as relações entre Estado e sociedade – caracterizadas por sua reciprocidade e antagonismo. Pensar e analisar as configurações das políticas públicas implica em romper com o enfoque linear que percebe a mesma como um simples output (resultado) do sistema político, considerando que a dinâmica de sua formação implica diversos sujeitos sociais e políticos (grupos de pressão, sindicalistas, movimentos sociais etc.). A política pública nessa perspectiva tem a função de concretizar direitos conquistados pela

<sup>3</sup> Com base em Höfling (2001), é importante ressaltar a diferenciação entre Estado e Governo, sendo possível sinteticamente considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p.1)



sociedade e incorporados nas leis, tendo como uma das características o caráter universal dos bens públicos.

Pereira (2008) ressalta que as políticas públicas mudam e variam de acordo com o contexto histórico e geográfico, sendo produzida numa arena de conflito associada à forma de regulação. A autora considera a existência de quatro principais tipos de arenas e formas de regulação política: *arena regulamentadora*, onde o Estado utiliza a coerção para estabelecer regras e normas; *arena redistributiva*, onde o poder público estabelece critérios que dão acesso a vantagens a determinados sujeitos em detrimento de outros; *a arena distributiva*, onde os governantes retiram de um fundo público constituído com recursos arrecadados da população um montante para atender as necessidades sociais, mantendo caráter compensatório; *arena constitutiva*, onde decorrem ações públicas cuja coerção afeta indiretamente o cidadão.

Pensar a interface entre o Estado e a Sociedade Civil no processo de configuração das políticas públicas implica perceber que essas interações estão inseridas em um processo histórico complexo, onde ambos têm particularidades e interesses próprios, apesar de serem interdependentes e autônomos. Ou seja, um tem implicações e influências com relação ao outro. Dentro dessa interface entre o Estado e a Sociedade civil, destacamos a seguir o debate sobre os movimentos sociais como um dos sujeitos sociais, no âmbito da sociedade civil, que em sua interface com o Estado interferem no desenho as políticas públicas.

### **3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acordo com Montañó (2010) os movimentos sociais são expressões do processo de organização da classe trabalhadora, da luta de classes e lutas sociais. Na proposta de analisar o papel dos movimentos sociais no âmbito da configuração das políticas sociais, iremos abordar brevemente a historicidade destes movimentos no cenário brasileiro do século XX e início do século XXI.

No Brasil, o movimento operário é influenciado pelas idéias anarquistas trazidas pelos imigrantes europeus. Na luta pela emancipação, a classe operária começou a organizar sindicatos nos primeiros anos do século XX, sendo este período caracterizado por mobilizações sociais e greves por melhores salários e condições de trabalho.

A primeira metade da década de 20 foi caracterizada por um período de retrocesso do movimento operário em função das repressões e limitações das conquistas obtidas pela classe trabalhadora. Já na segunda metade desta década ocorreu um crescimento do movimento operário, sob a influência das idéias comunistas, que passaram a exercer a hegemonia do mesmo.

Na década de 30, período caracterizado pela mudança do eixo econômico (de agrário para industrial), o movimento operário teve sua atuação limitada pelas reformas e pela institucionalização das relações entre capital e trabalho, através da implementação das políticas sociais.

O Estado implementa as políticas públicas como uma estratégia de atendimento das reivindicações dos operários, sendo concebido como protetor e



benevolente, e por outro lado, constituem mecanismos de controle dos movimentos sociais, restringindo quase totalmente suas ações políticas.

Nas décadas de 45 a 46, o movimento operário voltou a crescer, com relativa autonomia e liberdade, proporcionada pela Constituição Liberal que vigorou até 1964.

Nos anos 60, os movimentos sociais avançaram, denotando uma crescente participação popular nas discussões dos problemas nacionais, sendo este processo interrompido com o golpe militar de 1964, que, a pretexto de combater o comunismo e respaldando-se no binômio ideológico “segurança e desenvolvimento”, restringiu a participação popular e proibiu qualquer manifestação que representasse ameaça a “ordem pública”.

O período de 1964 – 1985, caracterizado pela ditadura militar foi um contexto de acumulação capitalista apoiada em um governo militar e autoritário, a partir de um modelo de desenvolvimento, que beneficiou apenas as classes empresariais ligadas aos monopólios. Os movimentos sociais que se desenvolveram no início dos anos 70, tinham como objetivo a satisfação das necessidades mínimas de sobrevivência da população.

No final dos anos 70, acontece o reaparecimento do movimento operário, através de movimentos de greves e da reorganização das centrais sindicais: Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e da articulação com partidos políticos. Montañó (2010) ressalta que os movimentos de organização e luta de classes possuem como elementos articuladores e facilitadores os sindicatos e partidos políticos.

A redemocratização brasileira, a partir da segunda metade da década de setenta, teve como uma de suas características a inserção de novos atores sociais na esfera política, que desencadearam ao longo dos anos de 1980 e 1990 à proliferação de espaços públicos de participação da sociedade civil como fóruns, conselhos e comitês.

Os movimentos sociais desse período contribuíram para o avanço e conquista de vários direitos sociais e da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assegurou diversas garantias constitucionais, com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos.

Ao longo dos anos noventa, o cenário sociopolítico se transformou, tendo como mudança inicial o declínio das manifestações nas ruas – que conferiam visibilidade aos movimentos – e o processo de institucionalização da organização popular através dos inúmeros fóruns. Os fóruns se caracterizam por encontros periódicos para realização de diagnósticos dos problemas sociais, assim como a definição de metas e objetivos.

Houve um deslocamento da visibilidade do campo das manifestações e reivindicações para a ação propositiva de organizações não governamentais. As identidades coletivas dos movimentos populares deixaram as contestações de lado, dando ênfase a um nível mais operacional e propositivo. Segundo Gohn (2007, p. 24):



Não se tratava mais de se ficar de costas para o Estado, mas de participar das políticas, das parcerias etc. Eles ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização de espaços públicos importantes, tais como os diferentes conselhos criados nas esferas municipais, estaduais e federais.

A autora destaca que os novos associativismos são menos reivindicatórios e mais propositivos e operativos, tendo como principais características a participação cidadã e a dimensão estratégica. Ou seja, os novos associativismos, na perspectiva da participação cidadã, desenvolvem prestações de serviços à comunidade e à população, distanciando-se da dimensão reivindicatória.

Os movimentos sociais sempre foram heterogêneos no que se refere às temáticas e demandas, porém na década de 1990 se constituem redes dentro do próprio movimento social e redes com outros sujeitos sociais. O perfil dos movimentos sociais se alterou em função da mudança da conjuntura política.

A palavra rede vem do latim *retis*, significando entrelaçamento de fios com aberturas regulares que formam uma espécie de tecido. A partir da noção de entrelaçamento, a palavra rede foi ganhando novos significados ao longo dos tempos, passando a ser utilizada em diferentes situações e contextos. As redes passam a serem analisadas, por diversos autores das ciências sociais, como novas dinâmicas sociais, políticas e econômicas da sociedade caracterizada pela informatização.

As redes de relações são inerentes às atividades humanas, o que significa que nosso cotidiano é constituído de um conjunto de redes espontâneas. As redes sociais, no entanto, como forma de articulação e interação social, emergem nos últimos anos como um conjunto de idéias políticas e econômicas elaboradas por um determinado grupo a partir do desejo de resolver determinados problemas.

Gostaríamos ainda de destacar que nessas redes participam instituições “formais”, mas também redes de relações informais, que articulam indivíduos e grupos num âmbito de participação mais ampla.

É relevante ressaltarmos que o debate das “redes sociais” e das novas configurações dos movimentos sociais – numa dimensão subjetiva e de identidade cultural – se propaga no contexto da sociedade capitalista, caracterizada pelo processo de acumulação flexível e pelo ideário neoliberal. Ou seja, frente ao novo ciclo de crises do capital na década de 70, o modo de produção capitalista se reorganiza a partir das premissas do neoliberalismo, que propaga a “cultura da crise” de que o Estado de Bem-Estar Social é um dos responsáveis pela estagnação do processo de acumulação, sendo necessária a redução da fonte de financiamento na área social, implementando políticas públicas focalistas e seletivas.

Em contrapartida, as expressões da Questão Social são intensificadas, sendo adotado pelo Estado o discurso político da necessidade de participação da Sociedade Civil no enfrentamento destas questões. Neste contexto, muitos movimentos sociais trilham o caminho de se afastarem das ações reivindicatórias e assumem a proposição de ações, ou seja, começam a serem prestadores de serviços à população e parceiros do Estado.



Relevante questionar nesse cenário, em que medida a atuação das redes de movimentos sociais constituem possibilidades de participação da sociedade civil na transformação da realidade social. A idéia de “rede de movimentos” se propõe a pensar numa dimensão epistemológica na possibilidade de integração de diversidade, ou seja, implica buscar formas de articulação entre o particular e o universal, buscando interconexões entre as identidades dos diversos atores sociais.

Não existe homogeneidade entre os “novos” movimentos sociais, tanto em relação aos diferentes tipos de movimentos, quanto em relação ao mesmo tipo de movimento, mas em diferentes espaços geográficos.

Existe, ainda, uma dificuldade desses movimentos penetrarem na sociedade civil em função de valores tradicionais da política brasileira como a relação de tutela e de favor, onde o espaço público é tratado como espaço privado dos dominantes, além do entrave constituído pela defasagem entre o discurso ideológico e a prática efetiva. Por outro lado, os movimentos sociais urbanos vêm construindo e levando ao espaço público temas e questões antes considerados como de âmbito privado e individual (como relações étnicas, de gênero, homossexuais), para serem confrontados na sua dimensão coletiva e pública, constituindo objetos de políticas públicas.

Para Ilse Scherer-Warren (2005) essa nova dinâmica associativa dos anos noventa caracteriza as organizações e movimentos sociais como redes ou teias que configuram, pela sua multiplicidade e heterogeneidade, não um único projeto político, mas um campo ético-político, no sentido da articulação entre diversos sujeitos e organizações com outras redes nacionais e internacionais.

Nesse sentido, a “nova cidadania” supõe a difusão de uma cultura de direitos e uma proposta de sociabilidade das relações sociais, considerando a cidadania como uma estratégia para a efetivação da democracia. Ou seja, o conceito de cidadania implica na concepção de um cidadão – sujeito ativo – como portador de direitos e deveres e, principalmente, como alguém que participa dos novos espaços de participação política.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesse sentido, um dos caminhos para a efetivação dos processos democráticos é o fortalecimento das esferas públicas não estatais enquanto espaço de encaminhamento das ações coletivas organizadas, na definição de prioridades para a implantação de políticas públicas, bem como no processo de fiscalização e execução das mesmas.

A idéia de controle social e público sobre as ações do Estado – mediante a organização e fortalecimento da sociedade civil – supera a dicotomia entre o privado e o estatal, uma vez que a mediação da esfera pública se caracteriza como expressão de processos democráticos, que publicizam interesses heterogêneos.

Nesse contexto de relação entre o Estado e a Sociedade Civil – caracterizada pela atuação dos movimentos sociais e dos processos de controle social - são desenhadas as políticas públicas no cenário brasileiro.

Os movimentos sociais como expressões dos movimentos de luta de classes e lutas sociais são atores políticos do processo de configuração das políticas sociais, onde as necessidades dos sujeitos transformam-se em demandas que serão



reivindicadas através das mobilizações, pressões e lutas sociais. Este processo de lutas de classes e lutas sociais leva a uma instância de negociação e outorgamento.

A multiplicidade de atores sociais e a dinâmica de redes políticas evidenciam a necessidade dos mecanismos de coordenação integrada e interinstitucional, que possibilitem a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com a participação de agentes implementadores diversificados.

O processo de análise das políticas públicas deve levar em consideração o processo de demanda, luta, negociação e outorgamento – implícito ou explícito – presentes no processo de elaboração, definição e implementação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1998.
- DEMO, Pedro. “Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a “agenda perdida”. In: **Revista Serviço social e Sociedade** (76). São Paulo: Cortez, 2003.
- GOHN, M. da G. (org.). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**. Campinas/ SP: [s.n.], v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de política educacional. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: [s.n.], v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MONTAÑO, C. & DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; MIOTO, R. C. T.; SANTOS, S. M. de M. dos (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.
- SCHERER-WARREN, I. **Redes de Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Loyola, 2005.
- SILVA, Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes na avaliação de programas e projetos. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº. 48. Campinas, NEPP/UNICAMP, 2000.