



A ORGANIZAÇÃO COLETIVA COMO INSTRUMENTO DE INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS UNIVERSAIS

THE COLLECTIVE ORGANIZATION AS AN INSTRUMENT OF INFLUENCE IN
UNIVERSAL POLICIES

Daniela Tranches de Melo

Pós-doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Iesc/UFRJ (2018). Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Iuperj (2007). Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Iesp/UERJ (2013). Autora do livro *Movimentos sociais e institucionalização de políticas públicas de saúde no Brasil* (2015). Possui experiência na área de Ciência Política, com ênfase em políticas públicas, movimentos sociais e comportamento político. Atualmente trabalha como pesquisadora no Grupo de Pesquisa e Documentação sobre Empresariamento em Saúde, do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da UFRJ.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é, a partir de uma breve revisão da literatura sobre movimentos sociais e da apresentação do caso específico do movimento pela saúde pública no Brasil, mostrar que, sem uma reivindicação comum, organizada coletivamente pelos diferentes movimentos atuantes no cenário político brasileiro, a possibilidade de conquistas substanciais capazes de beneficiar diversos grupos de forma mais igualitária é enfraquecida. Após uma breve introdução sobre os dilemas da representação, será feita uma discussão sobre como autores que lidam com o tema dos movimentos sociais apresentam o debate sobre a organização das demandas. Em seguida, trata-se do caso do movimento sanitário no Brasil. Ao final, são tecidas algumas considerações sobre o papel que os movimentos sociais desempenham nas possibilidades de mudança do cenário político nacional.

Palavras-chave: desigualdade; participação; demanda; movimentos sociais.

ABSTRACT

The objective of this work is, after a brief review of the literature on social movements and the presentation of the specific case of the public health movement in Brazil, to show that without a common claim, organized collectively by different movements in the Brazilian political scene, the possibility of substantial achievements capable of benefiting various groups in a more egalitarian way is weakened. After a brief introduction about the dilemmas of representation, I present a discussion about how authors dealing with social movements present debates about organizing demands. Next, I present the case of the health movement in Brazil. In the end, some considerations are made about how social movements figure into the possibilities of changing the national political scene.

Keywords: inequality; participation; demand; social movements.

Introdução

Em sociedades democráticas complexas, em geral se adota o modelo representativo, com maiores ou menores graus de participação dos cidadãos. Em todas essas, grupos com agendas específicas necessitam de representantes institucionais de suas demandas. São esses representantes que têm a capacidade de propor mudanças na legislação que podem ir ao encontro das transformações sociais desejadas.

Eleger representantes com plataformas afins às suas demandas não é, porém, a única forma nem a principal maneira de atuação política desses grupos. O conjunto da sociedade civil é formado por inúmeros grupos de interesses que disputam o poder político. Há aqueles que se esforçam em manter seus privilégios e perpetuar a estrutura desigual da sociedade e há aqueles que buscam rupturas. Não raro, a organização política das sociedades favorece a manutenção das desigualdades estruturais. E, como mostra grande parte da literatura, apenas agindo conjuntamente é possível mexer na correlação de forças e começar a produzir rachaduras no *status quo*. Os inúmeros grupos que disputam o poder têm interesses muito diversificados com relação à estrutura social, sendo fundamental que seja realizado um esforço a fim de que se chegue a um ponto em comum, capaz de unificar ao menos os grupos que partilham de um mesmo campo ideológico.

Vivemos um dos momentos de maior fragmentação da história recente quando se pensa nas agendas progressistas. Unificar as agendas, de modo a aumentar as chances de pautar o debate público, parece algo difícil de alcançar. Não se está afirmando com isso que as diferenças entre os grupos sociais não devam ser consideradas nem que tais grupos não ajam coletivamente dentro de seus movimentos, mas que o excesso de fraturas impede que soluções sejam pensadas conjuntamente em direção a um debate público que possa beneficiar a sociedade como um todo.

O que se tem, em suma, é uma sociedade extremamente desigual, com pessoas em posições de poder privilegiadas e, em sua grande maioria, conservadoras. E não há interesse por parte desses indivíduos em representar minorias ou mudar a dinâmica de poder. Daí a importância de que se elejam representantes com desejo de quebrar esse *status quo* e influenciar em direção a uma mudança nessa estrutura de desigualdades. Caso contrário, o caminho continuará sendo de aumento da distância entre quem tem mais e quem tem menos, entre quem está nos padrões aceitos socialmente e os que não estão e, no limite, até mesmo entre homens e mulheres e seus papéis na organização da sociedade. Em países com fortes desigualdades, heterogeneidade social ou estrutural, o exercício da cidadania, mesmo que seja legalmente reconhecido a todos, é impossibilitado por essas desigualdades, sendo relegado às franjas da sociedade: onde os excluídos, discriminados e estigmatizados são tratados como iguais (Tapia 2003). Dessa forma, na prática, alguns são “mais cidadãos” que outros porque detêm maior acesso aos direitos “universais”.

Discussão

Não se pretende aqui fazer uma digressão a respeito das inúmeras definições de movimento social, mas vale apresentar dois trabalhos úteis para a reflexão sobre os desafios enfrentados por esses movimentos no que tange à sua capacidade de se organizar e produzir mudanças substanciais na sociedade. O primeiro é um artigo de Ângela Alonso, intitulado “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”, e o segundo um texto de Gerardo L. Munck, cujo título é “Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais”. Alonso (2009) organiza o debate dividindo o tema em três momentos marcados por suas teorias predominantes: a teoria da mobilização dos recursos (TMR), a teoria do processo político (TPP) ou mobilização política e a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS). Gerardo Munck (1997) organiza seu argumento em duas grandes correntes: a

americana e a europeia. Enquanto a primeira é muito focada na estratégia, a segunda privilegia a cultura. Tal autor propõe então a necessidade de uma terceira corrente que conseguisse dar conta do que considera os três problemas mais relevantes ao se tratar desse assunto: a formação do ator, a coordenação social e a estratégia política.

Para que haja movimento social é necessário que haja mobilização, pois é através dela que a identificação e a solidariedade são criadas, o que possibilita um maior controle sobre a ação coletiva. Alonso argumenta, no entanto, que a priorização de estruturas de incentivo e/ou constrangimento político acarreta a delimitação das possibilidades de escolha dos agentes entre cursos de ação, sendo a mobilização baseada no conflito entre partes, cujos posicionamentos muitas vezes são cambiantes. Os atores envolvidos também migram entre elas. Isso pode ser compreendido ainda com uma espécie de inversão: com a saída de um dos lados do subsolo político, acarretando a submersão do seu oponente (Tapia 2003).¹ Dessa maneira, de acordo com a ideia de confronto político, tem-se o movimento social como uma espécie de querela, na qual demandas mútuas são disputadas sob uma “interação contenciosa”. Para citar Alonso:

Por isso, a análise tem de suplantar as barreiras convencionais que definem “Estado” e “sociedade” como duas entidades coesas e monolíticas. Assim, ao invés de definir a equação como movimentos sociais *versus* Estado, a TPP opõe “detentores do poder” (os membros da *polity*), que tem controle ou acesso ao governo que rege uma população (incluídos os meios de

¹ “El subsuelo político es aquel conjunto de prácticas y discursos políticos que non son reconocidos social y estatalmente pero emergen como forma de asociación, interacción y opinión sobre la dimensión política y de gobierno de las sociedades. El subsuelo político contiene crítica, desdén, ironía, sabotaje, parodia, em algunos casos formas alternas y alternativas. En el seno del subsuelo político se generan sus peculiares formas de solidaridad y comunicación” (Tapia 2003: 97). O subsolo às vezes é configurado como o que acontece com os excessos das vidas política e social; em parte, como um excedente que ocorre dentro da mesma sociedade, mas que permanece invisível para sua heterogeneidade intrassistema. Do ponto de vista das instituições, essas são as distorções. Cai para o subterrâneo o que não é representável, o que se organiza como sociabilidade, estética e política alternativas ou contrárias aos discursos dominantes.

repressão), e ‘desafiantes’, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela *polity* (2009: 56).

Essa afirmação permite um paralelo direto com Tapia, para quem o excedente da política, o que não é aproveitado – em função de disputas ideológicas, contextos particulares nacionais, *lobbies* ou da “simples” alternância oriunda do sistema – seria banido, não apenas da agenda institucional como do mundo público organizado, num movimento que, mesmo produzido pela dinâmica da sociedade, não é por ela reconhecido. Para o autor, em todo lugar e sociedade sempre ocorrem mais eventos do que podem conter as instituições e relações existentes da ordem social. Nesse excesso está a possibilidade de sua renovação, seu desenvolvimento e também de sua crise. Boa parte do que ocorre além dos espaços organizados de reconhecimento e reprodução geralmente é desconhecida da maioria da sociedade. Às vezes, apenas as crises revelam esse “excesso” à sociedade como um todo. O subsolo, tal como definido por Tapia, é parte da complexidade produzida pelo movimento das sociedades, porém não é reconhecido nem assumido. O excesso produz uma complexidade não funcional.

Uma sociedade organiza seus espaços de visibilidade, onde aparecem as coisas que quer apresentar de si mesma. Ao mesmo tempo, organiza as formas de olhar e apresentar os discursos e as estruturas de organização do pensamento. A superfície da sociedade mostra e segue a configuração das instituições que ordenam a vida social. Ou seja, “a superfície da sociedade só mostra os elementos da síntese articulada pelo polo dominante e seu modo de articular fragmentos das crenças e práticas dos subalternos”² (Tapia 2003: 95). Entretanto, essa superfície está em constante disputa.

² Tradução nossa para o original: “la superficie de la sociedad solo muestra lós elementos de la síntesis articulada por el polo dominante y su modo de articular fragmentos de las creencias y prácticas de lós subalternos”.

No entendimento de Sidney Tarrow, existe uma concepção relacional entre os movimentos sociais e as formas de confronto:

O confronto político é desencadeado quando oportunidades e restrições políticas em mudança criam incentivos para atores sociais que não têm recursos próprios. Eles agem através de repertórios de confronto conhecidos, expandindo-os ao criar inovações marginais. Quando apoiado por redes sociais bem estruturadas e estimulado (engajado) por símbolos culturalmente vibrantes e orientados para a ação, o confronto político conduz a uma interação contínua com opositores. O resultado é o movimento social. (2011: 6)³

Munck, ao fazer sua releitura das escolas americana e europeia sobre os movimentos sociais a fim de entender as estratégias adotadas quando se aspira à mudança, afirma a indissociabilidade entre o social e o político. Prevalece o argumento de que a maneira como os movimentos sociais desafiam as formas mais convencionais de exercício da política e os dilemas associados a esse modo de agir somente podem ser satisfatoriamente compreendidos se a ação dos movimentos como atores estratégicos for enfatizada. Então, ao se considerar necessária uma ação conjunta dos diversos grupos socioculturais e políticos, há que se levar em conta como tais grupos agem separados, como se relacionam entre si e quais as estratégias que poderiam ser adotadas em uma eventual ação coletiva. As possibilidades de que atores sociais exerçam controle social e fiscalizem as ações do Estado estão diretamente ligadas aos estratagemas adotados pelos movimentos nos quais estão inseridos.

³ Tradução nossa para o seguinte original: “Contentious politics is triggered when changing political opportunities and constraints create incentives to take action for actors who lack resources on their own. People contend through known repertoires of contention and expand them by creating innovations at their margins. When backed by well-structured social networks and galvanized by culturally resonant, action-oriented symbols, contentious politics leads to sustained interaction with opponents to social movements”.

A relação entre a sociedade civil, por meio dos movimentos sociais, e o Estado é marcada por uma dinâmica de expansão e contração das oportunidades democráticas. Também é possível pensar em disputa política e, conseqüentemente, na importância de acesso ao governo de uma população específica, à luz da argumentação de Charles Tilly a respeito da relevância da compreensão histórica dos movimentos sociais. Ela não somente ajuda a identificar mudanças significativas no funcionamento destes, como elucida as condições políticas que, ao serem alteradas, os possibilitam. De acordo com esse autor, “a ascensão e a queda dos movimentos sociais marcam a expansão e a contração das oportunidades democráticas” (2010: 136).

Para Tilly, os movimentos podem ser caracterizados por três elementos: I) a formação das reivindicações coletivas, direcionadas a determinadas autoridades (o que ele denominou de campanha); II) o repertório, ou seja, a criação de organização de associações e coalizões, visando a um fim exclusivo: reuniões públicas e desfiles solenes, comícios, panfletagens e declarações para e na mídia; e III) o que denominou de demonstrações de VUNC (valor, unidade, números e comprometimento), apresentadas e representadas por declarações, slogans ou rótulos.

Com o entendimento de que a questão não é tomar o Estado, mas exercer pressão no sentido de garantir direitos à sociedade civil, a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS) é a que mais se aproxima do argumento de Gerardo Munck. A linha cada vez mais tênue entre o mundo público e o mundo privado faz com que divergências avancem do plano econômico ao plano privado e extingam a base social delimitada. Os novos atores que surgem em disputa na arena são, portanto, oriundos de qualquer minoria excluída e apresentam como característica comum a atitude oposicionista frente ao *status quo* dominante.

De acordo com Touraine (1989), o ator social não age apenas em conformidade com o lugar em que está inserido na sociedade, mas também modifica o meio ambiente material e social. Nesse sentido, os movimentos sociais operam na produção de cultura e na apropriação de valores sociais,

opondo-se e complementando-se aos adversários aos quais estão ligados por relações de poder. Derivando fundamentalmente do controle dos modelos culturais, os movimentos sociais têm três elementos constitutivos: o ator, o adversário e o conflito.

Como o autor defendia incansavelmente a necessidade de equilíbrio e complementaridade de forças na relação entre a sociedade civil e o Estado, o tema da democracia adquire, em seu pensamento, centralidade ímpar. Afinal, estão em questão os processos de democratização da vida política e a garantia de direitos fundamentais, além do equilíbrio de poder no qual o conflito e o consenso são elementos de construção de uma sociedade democrática. Não se trata apenas de identificação de uma nova forma de mobilização, mas também de um diagnóstico de mudança social, um novo registro pós-materialista.

Outro teórico da TNMS que merece destaque para elucidar o argumento aqui defendido é Alberto Melucci. Esse autor concentra sua atenção no plano microsocial das relações entre atores, cujo significado possibilitaria elaborar condições para que outras mediações conceituais fossem feitas. Seu principal foco é o conflito, mas um conflito que caminha na direção de movimentos que redefinem a relação com o corpo e apresentam um forte componente religioso. Sua teoria adiciona, então, dois novos tópicos principais – corpo e religião – que, para Ângela Alonso (2009), funcionariam como “formas particularistas de resistência”.

Melucci afirma que elementos diversos e multifacetados são combinados quando se trata de fenômenos contemporâneos. Ele argumenta ainda que o principal desafio das sociedades complexas é a articulação entre ação social coletiva e movimentos sociais, assim como a capacidade de moldar e ultrapassar as diferentes subjetividades e ações individuais. Nas palavras do próprio autor:

As sociedades complexas não possuem mais bases econômicas, mas uma integração crescente de estruturas culturais, políticas e econômicas. [...] O espaço social dos movimentos se constitui como uma área distinta do sistema e não coincide mais com as

formas tradicionais da organização social da solidariedade e nem com os canais estáveis da representação política. (Melucci 2001:22)

Porém, há que se registrar que, embora haja concordância quanto à integração entre os elementos culturais, políticos e econômicos, não se defende neste trabalho a ausência de interferência das bases econômicas na própria formação das estruturas culturais e políticas.

Partindo-se de uma concordância com Munck de que estratégia e identidade devem caminhar juntas quando se trata de movimentos sociais, entende-se neste texto que muitos desses movimentos são formados por indivíduos que, por se identificarem com outros membros do grupo, formam uma identidade coletiva e buscam uma ação conjunta para superar algum conflito. O pensamento de que a diversidade social isola grupos não hegemônicos, impossibilitando sua atuação como interlocutores abalizados na esfera pública, perpetua o lugar de invisibilidade ocupado por tais grupos. Dessa forma, uma estratégia capaz de transpassar as diferentes organizações e movimentos e construir uma narrativa coletiva como estratégia conjunta pode ser o caminho para que os objetivos sejam alcançados.

Partindo-se dos pressupostos de que: 1) a formação do ator é capaz de levá-lo a liderar ou participar de grupos sociais com objetivos específicos e 2) a maneira como a coordenação social se dará em tais organizações é uma questão relevante para a estratégia política adotada por determinado movimento; como lidar com esses atores a fim de que seja possível uma ação conjunta entre os variados grupos? Ou ainda: como aproveitar essa diversidade de atores e interesses com o intuito de criação de uma nova estratégia política capaz de contemplar todo o campo progressista da sociedade civil?

A resposta a tais questões está em aberto e diz respeito à capacidade de diálogo entre os diferentes movimentos. Entretanto, caso tal campo deseje disputar a agenda política, esse diálogo é inevitável. Além disso, quando o argumento imperativo no debate público é a busca por estabilidade, a

necessidade de interlocução é ainda mais premente e envolve variadas frentes em diversos campos ideológicos.

Durante a década de 1970 tiveram início no Brasil movimentos de organização da sociedade civil em defesa de direitos que haviam sido suprimidos ao longo da ditadura militar. Oriundos das mais diferentes origens e com as mais distintas pautas, tinham, entretanto, um horizonte em comum: a redemocratização do Estado. Desenvolveram-se dentro dos limites colocados por estruturas prevaletentes de oportunidade política, havendo um fortalecimento da sociedade civil, que viu suas associações e movimentos se multiplicarem. Faziam parte ativamente desse processo as entidades civis e religiosas e a esquerda política. Quais sejam: o Partido dos Trabalhadores (PT), surgido em 1980; a Central Única dos Trabalhadores (CUT), de 1981; a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que, embora seja de 1963, teve suas atividades interrompidas durante o período militar, só voltando à ativa em 1980; as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), surgidas em 1975; a enorme expansão dos movimentos sociais urbanos e de associações de profissionais de classe média; um posicionamento mais efetivo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) após a V Conferência Anual da Ordem, em 1974; a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), sempre firme na resistência contra a ditadura militar; a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que, em 1977, após uma tentativa frustrada do governo de sabotar o encontro, reuniu seis mil pessoas na Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo em clima de confronto político; e, por fim, os artistas e intelectuais, que, embora mais desarticulados, atingiram um enorme contingente por conta de sua popularidade. O auge dessas mobilizações veio com o apoio popular pelas eleições diretas, sob o grito reivindicatório de “Diretas Já”, em 1984.

É perceptível, assim, que mesmo com bases muito diversificadas a unificação em torno da agenda da democracia conseguiu extrapolar os próprios grupos e permear a população de forma mais ampla, beneficiando a sociedade

civil como um todo. Juntamente com o re florescimento dessa sociedade, também começa um processo de discussão acerca da necessidade de uma nova Constituição Federal, que é incitado desde o início dos anos 1980 pela busca de ampliação da cidadania. O desfecho formal desse processo é a Promulgação da Constituição Federal de 1988, mas na prática os conflitos entre os diversos atores e interesses envolvidos nesse cenário não ficaram para trás. Os dissensos se tornaram claros com o processo de regulamentação que se seguiu ao longo da década seguinte.

A partir da regulamentação dos preceitos democráticos na década de 1990, perde-se muito da substância democrática contida na Constituição de 1988 enquanto uma “Carta Cidadã”, baseada em direitos humanos e universais, entre eles o respeito às diversidades e às minorias. Embora tenha havido a institucionalização de determinados espaços de participação societal, como previsto na constituição, eles frequentemente não são ocupados pelas pessoas que realmente precisariam tomar para si tais lugares. Isso prejudica a concretização das premissas da multiplicidade de representação e da lisura de determinados processos, de forma a possibilitar uma divisão mais igualitária dos interesses na sociedade brasileira. Até mesmo os conselhos setoriais e as auditorias públicas, com o tempo, foram esvaziados substantivamente. O processo de formação dos conselheiros, a pressão oriunda da representação tripartite, a má divulgação de suas sessões e os interesses inerentes a cada área estão entre as principais razões desse esvaziamento conceitual, ao longo do qual passou a se focar demais nos procedimentos, em detrimento das premissas fundamentais.

Desde a criação dos conselhos no Brasil, sempre houve por parte dos movimentos envolvidos no processo a preocupação em relação à garantia de uma participação que fosse ao menos igualitária entre os representantes do Estado e da sociedade civil. A paridade garantiria, em tese, que as disputas que porventura ocorressem se dessem de maneira mais democrática, na medida em que haveria o mesmo número de conselheiros de cada esfera. Porém, a

bibliografia dedicada ao estudo dos conselhos no Brasil vem apontando sistematicamente uma série de problemas concernentes à questão da paridade. Em diversos municípios esse princípio não é respeitado, sobretudo em locais onde não há uma sociedade civil organizada de maneira a coibir esse tipo de prática. Labra & Figueiredo (2002) apontam também a questão da idoneidade dos representantes como um problema referente ao tema da representação. Além disso, convém ressaltar que a igualdade numérica nem sempre se traduz no equilíbrio do processo decisório (Tatagiba 2002). Diversos instrumentos permitem que os conselheiros governamentais saiam em vantagem nas disputas travadas no conselho, desequilibrando o jogo que em teoria havia começado de maneira igual. Isso tem consequências diretas para o funcionamento democrático desse espaço, na medida em que impossibilita que ocorra uma disputa real de hegemonia no seu interior. Dagnino (2002) aponta que o caráter democrático (ou não) assumido pelos conselhos depende principalmente do resultado das disputas travadas nos diferentes contextos que os abrigam. Locais onde existem movimentos e entidades mais mobilizadas e organizadas, assim como municípios governados por gestores progressistas, tendem a possuir conselhos mais democráticos e eficientes do ponto de vista participativo.

É possível afirmar que a Constituição de 1988 significou uma espécie de refundação do Estado Brasileiro, muito em função da *gran abstracción* e sua relação com os momentos de “edificação social”. *Gran abstracción* compreendida como postulada por Tapia (2003), ou seja, como a ideia de uma grande abstração legal, que é concepção da igualdade e dos direitos. No entanto, ainda como na teoria desse autor, o valor e poder daí decorrentes também podem resultar em intercâmbio político e, com isso, os anos 1990 chegam e com eles a busca pela manutenção do antigo *status quo*. Novamente o país vivencia um momento de edificação social, necessitando a presença de novos atores capazes (de) e dispostos (a) liderarem estratégias conjuntas na tentativa de empreender

mudanças na estrutura política e na hierarquia de poder (Tranches de Melo 2015).

Procurou-se demonstrar que a fragmentação de demandas dificulta a possibilidade de um agir coletivo com o intuito de assegurar uma gestão pública mais progressista em direção a políticas mais extensas que beneficiariam a todos esses grupos. Os obstáculos para o agrupamento de movimentos sociais para a formação de frentes únicas mais amplas decorrem da incapacidade de grupos específicos cederem em alguns pontos em favor de algum indivíduo ou de outro coletivo que não esteja perfeitamente alinhado com o seu pensamento. Como consequência se tem a dificuldade de se estabelecer um consenso entre pessoas ou grupos em torno de questões mais substantivas. Assim, debater, agir e propor conjuntamente questões relativas à qualidade das instituições democráticas e ao estabelecimento de políticas públicas de inversão da crescente desigualdade torna-se cada dia mais penoso.

Essa desigualdade deve ser pensada no sentido estrito do dicionário brasileiro⁴, no qual é definida como “um fenômeno social que diferencia os indivíduos, colocando alguns em posições mais vantajosas que outros e materializando-se no espaço social podendo ser intelectual, econômica ou se apresentar de outras formas (gênero, raça etc.)”. Mas também é materializada por meio das três proposições fundamentais definidas por Rousseau em *Discursos sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens*. Quais sejam: a) desigualdades resultam essencialmente de mecanismos de mercado; b) desigualdades tendem a se acumular; e c) o sistema político intervém de diversas e complexas maneiras para regulamentar, legislar e corrigir distorções que acarretam desigualdades materiais e simbólicas.

A partir desse entendimento, ganha força a hipótese da importância dos movimentos sociais no sentido de influenciar a regulamentação e a posterior

⁴ Dicionário online de português: <https://www.dicio.com.br/desigualdade-social/>

execução de políticas públicas capazes de atender às suas demandas. As diversidades existentes na sociedade muitas vezes podem levar a posicionamentos extremados, baseados em preconceitos alimentados por informações difundidas e compradas sem apuro por grupos privilegiados que não desejam nenhuma alteração na hierarquia de poder. Em outras palavras, a falta de interesse de parcelas crescentes da população em buscar informações que permitam uma inserção no debate público de forma séria e baseada em fatos concretos, a fim de fugir dos vazios discursivos e dar consistência a ideias como transparência e corrupção, estimula a dita polarização e é alimentada por grupos que têm interesse em exacerbar esses extremos e garantir a manutenção de certo *status quo*.

Caso empírico

Um exemplo da argumentação exposta anteriormente pode ser encontrado na atuação dos movimentos pela saúde a partir da década de 1970. Embora seja possível identificar desde a Primeira República uma preocupação sanitária no Brasil, somente no último quarto do século XX verifica-se uma militância em defesa da saúde pública. O movimento sanitário, decorrente da ação coletiva de atores e demais movimentos que lutavam pela democratização do acesso à saúde, bem como pela redemocratização política do país, ganha força a partir de meados da década de 1970. Esse movimento se aproveitou de um momento em que as estruturas formais da conjuntura política ditatorial e os resultados dela decorrentes começaram a ser questionados, antevendo a possibilidade de ocupação de espaços institucionais capazes de alterar a dinâmica do setor saúde. Assim, os sanitaristas foram ocupando secretarias municipais de saúde, cargos no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e conseguindo apoio de fundações federais e internacionais para desenvolverem seus projetos (Tranches de Melo 2015).

A organização social da prática médica foi o conceito articulador entre teoria e prática social que possibilitou a orientação de análises conjunturais, bem como o estabelecimento de definições de estratégias de luta. Dessa maneira, tal conceito situava-se no nível político, mesmo que por meio de sua materialização institucional. Fleury (1997: 25) sustenta que, partindo-se dessa afirmação, duas consequências são verificáveis: a “centralidade da atuação do Estado como campo privilegiado de intervenção e desenvolvimento das lutas políticas” e a estruturação de um movimento social tão importante como o movimento sanitário (e sua institucionalização através do Centro Brasileiro de Estudos em Saúde – Cebes).⁵

A questão da centralidade do Estado como campo privilegiado de intervenção, entretanto, significou muitas discussões internas no movimento: alguns achavam que somente pela via institucional se chegaria a algum resultado efetivo, outros defendiam que assim estariam se igualando aos que lá estavam. Debates públicos, via artigos acadêmicos publicados na *Revista Saúde em Debate*, são um marco dessa polêmica, sendo a mais conhecida a contenda entre Sonia Fleury e Gastão Wagner no início dos anos 1980.

É possível afirmar que a *Revista Saúde em Debate* (publicação do Cebes) foi fundamental para a formação da agenda e a identificação das alternativas da luta pela saúde. Os debates públicos, travados na revista, fortaleceram e deram visibilidade às causas defendidas pelos sanitaristas. O movimento sanitário encontrou nesse espaço, assim como nos departamentos de medicina preventiva das universidades, um *lôcus* de avaliação das opções existentes e de tomada de decisões. A unicidade do movimento durante essas etapas

⁵ O Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – Cebes – é criado em 1976 por um grupo de estudantes de medicina da Faculdade de Saúde Pública da USP, sob influência de David Capistrano Filho, Sergio Arouca e Anamaria Tambellini, que estavam na Unicamp nessa época. A necessidade de um espaço que congregasse as novas discussões que partiam de um intersetorialidade foi o elemento motivador para sua criação, bem como a fundação da *Revista Saúde em Debate*, cujo principal objetivo era a publicação da nova perspectiva analítica em saúde, que levava em consideração os processos histórico-sociais.

conquistou o apoio de diversas categorias, sindicatos e outros movimentos sociais, que demonstraram sua força e articulação durante a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986. Como resultado, foi elaborado um documento em defesa da Reforma Sanitária, que foi, em grande parte, a inspiração da inflexão no entendimento de saúde conquistada na Carta de 1988.

Foi assim que uma intelectualidade organizada de modo coeso em defesa da democratização da saúde foi constituída no Brasil. Não sem divergências, não sem embates, mas sempre convergente no ponto que realmente importava: a consolidação da saúde como um direito amplo, universal e inalienável (Tranches de Melo 2015). Em decorrência da pressão exercida por tais movimentos foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde, que criou o SUS em 1990. É possível argumentar, entretanto, que, a despeito das vitórias conquistadas, a forte particularização das demandas a partir de então afastou do horizonte reivindicatório articulações conjuntas em direção à justiça social, ao fortalecimento democrático e à solidariedade social, premissas implicadas na nova definição legal de saúde.

É possível afirmar que, em momentos de crise e em se tratando de temas universais, os movimentos pela saúde, entre eles o movimento sanitário (com suas próprias correntes internas), conseguiram deixar de lado as diferenças e agir coletivamente. O problema é que, uma vez tendo-se superadas as crises pontuais, e a discussão direcionada para questões mais específicas, voltava-se às fraturas. Para efeito de exemplo tem-se, no caso de convergência, a luta pela democratização da saúde e, no de divergência, questões envolvendo os interesses de categorias profissionais (Gerschman 2004).

Considerações finais

A proposição principal do artigo vai ao encontro do que Munck defende, porque importa ter em mente a formação dos atores e movimentos, ou seja, o que motivou esses indivíduos à decisão de agir coletivamente, assim como suas

buscas para contenção dos conflitos enquanto membros de uma unidade. O artigo também procura destacar as estruturas de oportunidades políticas (EOP): momentos conjunturais que fornecem possibilidades de ação de grupos ou indivíduos em direção a mudanças na ordem vigente. Esses momentos abrem uma janela de oportunidade para que as interações contenciosas entre os diversos atores que disputam a hegemonia deem origem a mudanças estruturais na sociedade que acarretariam transformações nas próprias EOP.

É possível pensar também na direção de Alonso quando a autora define as novas mobilizações sociais como movimentos sem uma base social demarcada, nos quais os atores seriam definidos por suas formas de vida. “Os ‘novos sujeitos’ não seriam, então, classes, mas grupos marginais em relação aos padrões de normalidade sociocultural” (2009: 60). Ou seja, poderiam vir de toda minoria excluída e apresentar em comum uma atitude de oposição. No entanto, novamente, é necessário pontuar o entendimento de que as classes sociais exercem fundamental influência no surgimento e na conformação dos grupos marginais. Essas minorias excluídas formariam a dualidade acima descrita: detentores de poder *versus* desafiantes.

O principal problema desse pensamento é que, se esse novo ator coletivo, “portador de um projeto cultural”, está preocupado com a democratização social em vez de demandar democratização política do Estado, ele não entendeu que uma coisa não existe sem a outra. As mudanças dos costumes, ou seja, mudanças sociais de longa duração, serão mais bem-sucedidas caso geridas na própria sociedade que se pretende transformar. Elas devem ser guiadas e sediadas no espaço da sociedade civil, no entanto, com o olhar nas instituições políticas para que seja possível fazer um movimento bumerangue: a mudança de atitude no âmbito social, o consequente alcance das instituições, com o fortalecimento e a consolidação de suas agendas, e o retorno à sociedade civil.

A mudança de atitude na sociedade envolve a coordenação social, ou seja, a maneira como uma liderança coordena de forma não autoritária uma coletividade de pessoas. O alcance das instituições diz respeito à estratégia



política, isto é, aos variados repertórios adotados pelos movimentos. Porém, tanto a mudança de atitude quanto a estratégia política precisam levar em consideração as instituições democráticas e a identidade comum entre os sujeitos, ou seja, a equivalência entre o sistema político e a cultura política de um dado país. (Mouffe 2000). A cidadania enquanto objetivo a ser atingido está ligada ao tipo de comunidade política e sociedade que se deseja.⁶

Ao se trabalhar com a ideia de movimentos sociais como forma de ação coletiva, que também surgem de EOP e apresentam organizações, lideranças, estratégias, além de uma rede de relacionamentos, abre-se a possibilidade de entender e influenciar esse efeito bumerangue fundamental a mobilizações mais amplas e às transformações sociais necessárias em direção a um equilíbrio na estrutura e na hierarquia social e política.

Referências bibliográficas

ALMOND, G.A.; VERBA, S. 1970. *La cultura civica. Estudio sobre la participacion politica democratica en cinco naciones*. Madrid: Ed. Euramerica S.A.

⁶ Pensar a democracia participativa, por meio da necessidade de intervenção dos indivíduos no mundo público, leva à busca pelos elementos responsáveis por estimular a participação de camadas da população que não se identificam com a política. Os motivos pelos quais homens comuns são levados a atuar ativamente na esfera pública da sociedade civil variam de acordo com o contexto em questão. O polissêmico conceito de cultura política busca mapear os diferentes motivadores e suas atuações em diversos contextos nacionais. Toda a discussão referente ao conceito de cultura política e às suas implicações na sociedade passa também por uma discussão a respeito da valorização das culturas nacionais. O livro *The Culture Civic*, publicado por Almond & Verba em 1963, é seminal para o debate. A primeira frase do volume em questão é a afirmativa de que um estudo sobre a cultura política da democracia é um estudo sobre as estruturas e os processos sociais que possibilitam sua sustentação. A grande questão em pauta quando se fala em cultura política é, segundo os autores, o problema da participação: como fazer com que homens comuns sejam politicamente ativos, legitimando, assim, seus sistemas políticos. Os autores buscaram saber quais objetos políticos orientam os indivíduos, como eles estão orientados em direção a esses objetos e se esses se enquadram no que eles denominaram “corrente superior” (ação política) ou no que chamaram de “corrente inferior” (imposição política). Em se tratando de ação política, as instituições formais não são suficientes para garantir a legitimação do sistema, é necessária uma cultura política coordenada com elas. Para maiores informações sobre o tema ver: Chilton 1988; Dittmer 1977; Jackman & Miller 1996; Pateman 1997; Somers 1995.



- ALONSO, A. 2009. “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 76, pp. 49-86.
- CASTEL, R. 2010. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- CHILTON, S. 1988. “Defining Political Culture”. *The Western Political Quarterly*, vol. 41, nº 3, pp. 419-445, sep.
- DAGNINO, E. 2002. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- DITTMER, L. 1977. “Political Culture and Political Symbolism: Toward a Theoretical Synthesis”. *World Politics*, vol. 29, nº 4, pp. 552-583, jul.
- DOMINGUES, J. M. 2006. “Instituições formais, cidadania e solidariedade complexa”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 66, pp. 9-22.
- _____. 2013. “Social-Liberalismo e dominação global”. *Mulemba – Revista Angolana de Sociologia*, vol. 3, nº 6, pp. 183-198.
- FLEURY, S. 1997. “A questão democrática na saúde”. In: FLEURY, S. (Org.). *Saúde e democracia a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos Editorial.
- FUKS, M. 2000. “Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social”. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*: Rio de Janeiro, nº 49.
- GERSCHMAN, S. 1994. *A democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- GRAMSCI, A. 2004. *Cadernos do cárcere* (vol. 2). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- JACKMAN, R. W.; MILLER, R. A. 1996. "A Renaissance of Political Culture?". *American Journal of Political Science*, vol. 40, nº 3, pp. 632-659, aug.
- LABRA, M. E; FIGUEIREDO, J. 2002. "Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, nº 3, pp. 537-547.
- MCADAM, D. 2003. "Beyond Structural Analysis: Toward a More Dynamic Understanding of Social Movements". In: DIANI, M; MCADAM, D. (Orgs.). *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.
- MCADAM, D; TARROW, S.; TILLY, C. 2009. "Para mapear o confronto político". *Lua Nova*, São Paulo, nº 76, pp. 11-48.
- MELUCCI, A. 2001. *A invenção do presente*. Rio de Janeiro: Vozes.
- MOUFFE, C. 2000. "Toward an Agonistic Model of Democracy". In: MOUFFE, C. *The Democratic Paradox*. London; New York: Verso.
- MUNCK, G. L. 1997. "Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais". *Dados*, vol. 40, nº 1, pp. 105-125.
- PATEMAN, C. 1971. "Political Culture, Political Structure and Political Change". *British Journal of Political Science*, vol. 1, nº 3, pp. 291-305, jul.
- REIS, B. 2013. "Arena política" (verbete). In: *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Fundap.
- ROSANVALLON, P. 1998. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela.
- ROUSSEAU, J-J. 1999. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martins Fontes.

- SCHERER-WARREN, I.; LUCHMANN, L. H. H. 2011. “Movimentos sociais e participação institucional: introduzindo o debate”. *Política & Sociedade*, vol. 10, nº 18. p. 9-24.
- SOMERS, M. 1995. “What’s Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Toward and Historical Sociology of Concept Formation”. *Sociological Theory*, vol. 13, nº 2, july, p.44-113
- TAPIA, L. 2003. *Politica salvage*. Muela del Diablo: Clacso.
- TARROW, S. 2009. “O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político”. Petrópolis: Vozes.
- TARROW, S. 2011. “Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics”. 3rd ed. (Cambridge Studies in Comparative Politics. Includes Bibliographical References and Index.
- TATAGIBA, L. 2002. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- TILLY, C. 2010. “Movimentos sociais como política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 3, pp. 133-160, Brasília, janeiro-julho.
- TOURRAINE, A. 1989. “Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos”. *Lua Nova*, nº 17, São Paulo.
- TRANCHES DE MELO, D. 2015. *Movimentos sociais e institucionalização de políticas públicas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X/ Faperj.