



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

MOVIMENTO NACIONAL PELA CIDADANIA E SOLIDARIEDADE: Refletindo  
sobre as relações entre Estado e Sociedade

Lilian Raquel da Silva Costa

Brasília

2013

Lilian Raquel da Silva Costa

MOVIMENTO NACIONAL PELA CIDADANIA E SOLIDARIEDADE: Refletindo  
sobre as relações entre Estado e Sociedade

Monografia elaborada pela estudante Lilian Raquel da Silva Costa, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Doutora Debora Cristina Rezende de Almeida

Brasília

2013



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, pela capacidade concedida, saúde e força durante estes anos de graduação. Agradeço aos meus pais, que sempre se dedicaram a me oferecer apoio irrestrito, pela paciência e pelo encorajamento em toda essa trajetória. Agradeço à professora Debora Rezende, pela dedicação e por este trabalho incrível de orientação. Agradeço também à professora Rebecca Abers, por se disponibilizar a avaliar este trabalho e pela inspiração em relação ao tema. Ao Dr. Wagner Caetano e a toda a equipe da Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais (SNARPS), pessoas que sempre me ofereceram oportunidade de crescimento profissional e pessoal. Agradeço aos que doaram um pouco do seu tempo para me conceder as entrevistas. Aos professores e funcionários do IPOL, pessoas com as quais aprendi muito nesta graduação. Aos meus colegas de curso, pela amizade e companheirismo. À Rosana, companheira de vida, pelo amor, apoio, amizade e por não ter economizado forças em me incentivar nos momentos mais difíceis. Sem cada um de vocês essa jornada não teria sido possível.

## RESUMO

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade caracteriza-se pela amplitude de sua rede inter-organizacional. Funciona através da cooperação de setores do Estado, da sociedade civil e empresas para promover e alcançar as Metas do Milênio, uma plataforma de gestão compartilhada instituída pela Organização das Nações Unidas em 2000, da qual o Brasil é um dos signatários. Este movimento apresenta uma experiência diferenciada de mobilização da sociedade em seus mais variados setores. Tendo em vista que a própria Declaração do Milênio defende que o espaço mais propício para o cumprimento das Metas seria dentro de uma democracia participativa, o Movimento Nacional se apropriou das mais diferenciadas estratégias para estimular uma nova percepção de participação social na esfera pública em uma ótica que privilegia a construção conjunta de um novo projeto político e social no processo democrático brasileiro. O objetivo deste trabalho é trazer uma reflexão sobre as novas maneiras de se pensar as relações entre Estado e Sociedade Civil, para além daquelas comumente propostas pelas teorias de movimentos sociais. Neste caso analisado, o Estado não é um ente externo ao movimento e, na opinião dos entrevistados, a institucionalização aparece como uma estratégia central de mobilização e consecução dos seus objetivos.

**Palavras-chave:** Participação social. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Estratégias de mobilização. Redes de Movimentos Sociais.

## Sumário

1.) Introdução .....	7
Metodologia .....	11
CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO .....	14
1.1 - Paradigmas contemporâneos no estudo de movimentos sociais .....	14
1.2 – Redes de Movimentos Sociais e suas articulações com o Estado .....	19
1.3 – Contexto brasileiro de instituições participativas.....	24
CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO .....	29
2.1 – O Brasil e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio .....	31
2.1.1 - OBJETIVO 1: Acabar com a fome e a miséria.....	32
2.1.2 – OBJETIVO 2: Educação Básica de Qualidade para Todos.....	33
2.1.3 – OBJETIVO 3: Igualdade entre os Sexos e Valorização da Mulher .....	35
2.1.4 – OBJETIVO 4: Redução da Mortalidade Infantil.....	36
2.1.5 – OBJETIVO 5: Melhorar a Saúde da Gestante.....	37
2.1.6 – OBJETIVO 6: Combater a AIDS, a Malária e Outras Doenças.....	38
2.1.7 – OBJETIVO 7: Qualidade de Vida e Respeito ao Meio Ambiente .....	39
2.1.8 – OBJETIVO 8: Todo Mundo Trabalhando para o Desenvolvimento.....	41
2.2 – Municipalização dos ODM .....	42
2.2.1 – Consolidação do Núcleo ODM .....	44
2.2.2 – Radiografia da Situação do Município .....	45
2.2.3 – Construção de um Plano de Ação.....	46
2.2.4 – Sistema de Monitoramento e Avaliação.....	46
CAPÍTULO 3 – MOVIMENTO NACIONAL PELA CIDADANIA E SOLIDARIEDADE ....	48
3.1 - História do Movimento .....	49
3.2 - Estrutura de Organização do MNCS.....	52
3.3. Atuação e Estratégias de Mobilização.....	53
3.4 – A Agenda de Compromissos e os processos de institucionalização .....	60
CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	66
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	70
NOTAS .....	73

## **Introdução**

A participação social associada ao ideal representativo tem se mostrado como um fator primordial a ser aprimorado na busca de um projeto democrático de sociedade. No contexto brasileiro, após um amplo período autoritário politicamente, pudemos ver expressa na nova Constituição, a necessidade de se criar mecanismos de participação, de se institucionalizar espaços em que atores da sociedade civil pudessem se engajar nas tomadas de decisões e nas deliberações sobre políticas, desde sua formulação até o seu monitoramento. Papel este que antes, se concentrava nas mãos do Estado.

Estes espaços nascem de uma mudança nos conceitos de representação e de democracia, bem como de uma nova percepção de gerenciamento governamental. Ainda que tenhamos esses mecanismos previstos desde a Constituinte em 1988, apenas em meados de 2003, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi que se privilegiou a participação social no nível nacional como método de governo.

Percebemos esse fenômeno em nível federal através da ampliação dos números de Conselhos de políticas públicas e das Conferências Nacionais. A prática de conferências é anterior à gestão de 2003, mas estava focada em poucas áreas, com destaque para saúde e assistência social. O pesquisador Leonardo Avritzer demonstra em seus dados que desde a primeira conferência nacional, realizada na área da saúde, no governo Vargas até o começo de 2012, foram realizadas 115 conferências. Destas, 74 ocorreram no governo Lula. (AVRITZER, 2012, p. 8).

Nos últimos 20 anos, foram realizadas 80 conferências em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde, 20 no tema das minorias, 6 de meio ambiente, 22 sobre

Estado, economia e desenvolvimento, 17 sobre educação, cultura, assistência social e esportes e 11 sobre direitos humanos (DULCI, 2011). De acordo com dados da Secretaria – Geral da Presidência da República, estas conferências contaram com a participação de mais de sete milhões de cidadãos e cidadãs. Do ponto de vista do governo, podemos observar um aumento quantitativo das conferências nacionais, caracterizando o desenvolvimento de uma política participativa no nível federal do governo.

O fortalecimento dos Conselhos também demonstra o crescimento da participação social. Existiam alguns Conselhos antes da Constituição de 1988. Entre 1930 e 1989 foram criados outros cinco; a partir de 1988 até meados da década de 90 foram implantados outros 10 conselhos; e a partir de 2003, com o presidente Lula, tivemos a criação de 16 novos conselhos. Hoje temos 31 conselhos nacionais atuando na formulação e na avaliação de políticas públicas, mobilizando 1.350 conselheiros titulares (PIRES e VAZ, 2012). A utilização de conselhos por parte dos gestores viabiliza resultados práticos na adoção de políticas, projetos e ações capazes de superar os desafios sociais e fortalecer uma gestão mais democrática e participativa.

Estes mecanismos demonstram um conjunto de mudanças na forma de fazer política do governo federal. Para Pogrebinschi *et al.* (2010, p. 84), a principal característica das conferências nacionais é o seu impacto sobre o Poder Legislativo: “As conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil.” O estabelecimento de instituições dialógicas e deliberativas em torno das formulações de políticas públicas, fortalece um sistema de participação mais democrático, tendo em vista que concentra esforços de mobilização e de representação nas tomadas de decisão.

Para além da participação nas instituições participativas, grande foco da literatura nos últimos anos, é possível ainda distinguir outras formas de interseção entre Estado e sociedade que não passam pela criação de espaços decisórios formais. Não só a teoria democrática sinaliza a necessidade de articular representação com participação, como também podemos falar de uma mudança cultural nas relações entre sociedade civil e Estado. Dentro deste debate cabe repensar o papel dos movimentos sociais e das diferentes formas de ação coletiva.

A participação social contextualizada ao fenômeno de “redes de movimentos sociais” é o tema abordado nessa monografia. Pretendo mostrar a relevância da participação social na gestão governamental. E como tem ocorrido esse processo de alinhamento entre sociedade civil e Estado nas conquistas sociais. Entendendo que ações desenvolvimentistas no país não devem ser uma agenda exclusiva de governos, mas deve ser apropriada por todos os cidadãos. Mostrar esse “ativismo” do Estado é olhar para um fenômeno que tem sido cada vez mais comum no Brasil, diante de um esforço de construir uma democracia participativa.

A unidade de análise será a organização do Movimento Nacional pela cidadania e Solidariedade (MNCS). Este movimento nasce de uma parceria entre governo, sociedade civil e entidades privadas em torno de um objetivo comum que é o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (metas estabelecidas na Declaração do Milênio em 2000 pela ONU, em que o Brasil é signatário junto com outros 190 países).

Este movimento surgiu em um novo momento na gestão governamental, em que se deu início a uma reforma que privilegiasse a participação social na gestão de políticas públicas. Era do entendimento do então presidente Lula, que a responsabilidade de

alcançar a metas do milênio não era exclusiva do governo, mas da sociedade como um todo.

Essa monografia tratará das relações entre Estado e movimentos sociais. Trazendo o debate de que não necessariamente o Estado é um ente externo ao movimento, reduzido meramente a relações de conflitos com diferentes atores sociais. Mas o Estado pode ser, como no caso do MNCS, um ator protagonista nas ações do movimento. Este movimento pode ser caracterizado por “funcionar em redes, por ser inter-organizacional e por trabalhar em parceria público-privado”. Isso implica em uma nova compreensão do dinamismo dos movimentos sociais na atualidade. Podemos falar de uma pluralidade identitária neste movimento que se projeta em múltiplas formas de ativismo articuladas por uma participação política organizada em redes. “O MNCS, que não é um movimento tradicional, apresenta uma experiência inovadora de mobilização e organização da sociedade em seus mais variados setores. Falar sobre o Movimento significa mostrar o ineditismo de sua ação, a forma como o Movimento se organiza, suas estratégias, metodologia e ferramentas para o alcance dos ODM” (CAETANO, 2012)

Este trabalho se divide em três partes. Após essa introdução, o primeiro capítulo trata do marco teórico utilizado para embasar a pesquisa. Faço um pequeno histórico sobre as abordagens da literatura acadêmica sobre os Movimentos Sociais, enfatizando o quadro principal em que se encaixa o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, as redes de movimentos e fechando com uma breve contextualização dos processos de participação social brasileiro, dentro de um conceito mais amplo de instituições que viabilizam uma democracia mais participativa. O segundo capítulo trata do surgimento da Plataforma do Milênio, relatando um breve histórico de como o Brasil se comprometeu com esta agenda, bem como um levantamento de dados sobre a

situação brasileira frente cada um dos oito Objetivos do Milênio. Por fim, no terceiro capítulo trato especificamente do MNCS, descrevendo seu funcionamento e estratégias de mobilização, levantando a questão central da pesquisa: como entender as ações do Movimento Nacional diante dos processos de institucionalização para a implementação da agenda ODM.

### **Metodologia**

A metodologia utilizada neste trabalho é de natureza qualitativa. A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com sete lideranças do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, sendo três da região Sul do país (Paraná e Santa Catarina), dois da região Norte (Rondônia e Paraíba), um da região sudeste (Espírito Santo), e um articulador da Secretaria Geral da Presidência da República, parceira institucional do Movimento Nacional.

A ideia inicial dessas entrevistas seria de realizá-las com pelo menos um representante de cada região do país. Devido à dificuldade de agenda e disponibilidade dessas lideranças, isso não ocorreu. Ainda assim, a pesquisa conseguiu englobar e representar diferentes realidades em relação à efetiva atuação do Movimento, como é o caso de Rondônia e do Paraná, são realidades diametralmente diferenciadas, tanto pelos impactos das ações do Movimento Nacional, quanto pela realidade socioeconômica atrelada aos ODM. Ressalto, portanto, que apesar de não termos todas as regiões representadas pelas entrevistas, a pesquisa conseguiu abranger uma ampla pluralidade, tanto de retratos sociais, quanto de estratégias de atuação dentro do MNCS.

Além das entrevistas, foi feito um levantamento de vários documentos produzidos pelo Movimento Nacional. Este material engloba relatórios, livros, guias e

cartilhas que divulgam as atividades dos Núcleos ODM em todo o país e os resultados alcançados por essas ações.

O objetivo do trabalho é trazer à reflexão a multiplicidade de formas em que as relações entre Estado e Sociedade Civil podem se expressar. Abordar como a teoria de movimentos sociais tem colocado essas novas relações e como têm sido caracterizadas as formas e os locais de atuação de cada um desses atores. Para analisar a percepção dessas relações pela ótica do Movimento Nacional, a pesquisa se baseou na visão que essas lideranças sociais têm dos impactos que a institucionalização traz às formas de atuação do Movimento e quais os eventuais resultados dessas relações pautadas em redes de cooperação.

Cabe esclarecer algumas limitações teóricas para tentar entender essas novas estruturas. Este fenômeno em que alguns dos movimentos sociais surgem de dentro da própria estrutura estatal, em que o mesmo ativista social, também faz parte da instituição pública com a qual o movimento se relacionada diretamente, é uma situação muito incipiente. Além de ser um fenômeno muito característico da realidade Latino Americana, principalmente no Brasil. Ainda carecemos de um avanço em modelos teóricos que expliquem essas formas de atuação, em que muitas vezes se confunde até mesmo os espaços de atuação, não sendo mais tão claras as relações dicotômicas entre esfera pública x esfera privada.

A visão habermasiana de sociedade civil não mais contempla as redes relacionais destes atores. De acordo com sua concepção,

o núcleo central [da sociedade civil] é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas... (Habermas, 2003, p. 99).

Essa divisão de lócus de ação e caracterização de sua composição não traduz a realidade de um movimento como o MNCS, em que teve seu início dentro de estruturas estatais, incorporou já em sua formação, uma ampla rede de atores envolvidos e no decorrer do tempo, adquiriu sua própria autonomia formal, mas nem por isso deixou de utilizar-se de estratégias mais institucionalizadas, próprias da esfera pública para garantir a efetividade de suas ações.

Outro ponto a ser esclarecido é que o MNCS passou por uma reestruturação em sua forma de organização no ano de 2012, surgindo desse processo, novas lideranças nos Núcleos Estaduais ODM. Por esse motivo, grande parte dos entrevistados não tinha conhecimento de como surgiu o Movimento e alguns outros fatos que estruturaram a forma em que o Movimento atua hoje. Na prática, isso implica numa visão não tão abrangente sobre a forma em que as relações do Estado com o Movimento se cruzam. Afirmo isso em contraposição à visão daqueles que já participam do Movimento há mais tempo e conhecem todo o histórico do mesmo. Neste caso, a percepção a cerca deste quesito se dá de forma mais analítica, principalmente sobre as consequências advindas da formação de uma rede mais sólida e mais institucionalizada.

## CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO

### 1.1 - Paradigmas contemporâneos no estudo de movimentos sociais

A literatura acadêmica de movimentos sociais tende a se dividir em algumas abordagens específicas, situadas em seus respectivos contextos históricos. Entretanto, o surgimento de novos paradigmas não significa o desaparecimento de tendências anteriores, e sim a emergência de novas teorias coexistindo com visões anteriores, seja convivendo conflituosamente, seja paralelamente com estas.

Em sua fase clássica, meados do século XX até início dos anos 70, a visão sociológica estava centrada em torno de duas correntes: a marxista e a funcionalista. Centrava o indivíduo em torno das lutas de classe, cuja ação social e política deveria abarcar uma transformação histórica determinada a partir de sua condição no processo produtivo. Ou seja, processos sociais eram analisados enquanto processos de mudança global. O foco dos estudos não estava nas organizações da sociedade civil e nem no significado de suas ações e conflitos. Privilegiava-se uma visão macroestrutural, as ações coletivas seriam de caráter progressista visando uma transformação nos modos de produção.

O foco dos estudos de movimentos sociais toma uma nova forma a partir da década de 70, o olhar passa a ser menos geral, e mais particular. A atenção se volta para microestruturas, abandona-se um pouco o determinismo econômico e traz à tona a multiplicidade de fatores que justificam ações coletivas. A sociedade civil para de ser

vista exclusivamente pela ótica de lutas de classe, para uma ótica de movimentos sociais. É gerada nesse momento, principalmente pelos estudos de Touraine, Castells e Laclau, uma sociologia do conflito, propondo o estudo das ações da coletividade. Neste momento, a noção de centralidade da classe social e da tomada revolucionária do poder passa a dar lugar “à análise da hegemonia da possibilidade de criação de uma vontade coletiva nacional – popular” (LACLAU, 1978). O enfoque nesse período passa a ceder lugar às interpretações em termos de lutas histórias nacionais – populares.

A partir da década de 80, a análise de movimentos sociais começa a substituir o foco nos processos históricos globais, e passa a se inserir dentro de grupos específicos organizados, focando os elementos nas formas de organização e no seu modo de fazer política. A ciência social dos anos 80 sugere a formação de uma nova cultura política popular, principalmente olhando dentro da América Latina, cultura essa dotada de aspectos políticos positivos em relação a sua espontaneidade, autenticidade e comunitarismo. O surgimento da figura do “ator social” substitui a categoria de classe social, assim como o movimento social ou popular substitui a luta de classe. Não se fala mais em tomada revolucionária do poder, mas de transformações culturais e políticas a partir do cotidiano dos atores envolvidos. (WARREN, 1993. p. 17)

Ainda assim, não podemos falar que o conceito de movimento social seja algo consensual. Para alguns estudiosos, qualquer ação coletiva de caráter reivindicativo ou de protesto pode ser considerada como movimento social. Para outros autores, considerar como movimento social qualquer conduta coletiva caracterizaria um vazio teórico. Nesta visão, seria fundamental levar em conta a centralidade do ator, o alcance de suas lutas, o posicionamento de suas ações, a ideologia e o projeto social que envolve suas ações (CIFUENTES, 1986. p. 4-5).

Há outro extremo ainda que considera apenas um número muito limitado de ações coletivas de conflito como movimento social, aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais de transformações de um tipo de sociedade para outra. Touraine seria o grande referencial teórico desta visão. Para ele “movimentos sociais seriam aqueles que atuam no interior de um tipo de sociedade, lutando pela direção de seu modelo de investimento, de conhecimento ou cultural.”. Para a professora Ilse Scherer-Warren, se levarmos em conta essa definição, praticamente não poderíamos falar que existam movimentos sociais na América Latina. Touraine não se deteve, em seus estudos, a analisar ações coletivas de forma setorial, focando em formação de novas identidades, novas formas de sociabilidade e de transformações na cultura política.

A perspectiva teórica desenvolvida a partir dos anos 90 passou a tomar vários rumos distintos. Uma primeira visão que não trata os movimentos sociais como um ator tão relevante, pois passa a analisar os processos de desorganização social que vêm ocorrendo, dentre outros motivos, pelo rápido crescimento urbano e os processos de exclusão que acompanham esse crescimento. É uma abordagem que buscava entender os processos de crise.

Ainda na perspectiva dos anos 90, outro enfoque foi desenvolvido por pesquisadores associados à abordagem do processo político, propôs uma ampliação das fronteiras do campo de estudos, mas se manteve focada no conflito. Essa abordagem tem como base o livro *Dynamics of Contention* (DOC), publicado por Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow. Estes autores, apesar de terem criticado as limitações empíricas dos estudos clássicos de movimentos sociais, optaram por analisar especificamente as interações coletivas conflituosas, em que podemos notar a existência de atores novos e formas de ação coletiva inovadoras, mas limitada a ações de

confronto. A contribuição dessas pesquisas foi no sentido de compreender os mecanismos e processos de ação coletiva, em contraposição a uma visão estática e determinista dos movimentos sociais.

Ao invés de falarmos sobre a existência de “oportunidades políticas” como fatores estruturais objetivos que explicariam a emergência de movimentos sociais, passaríamos a ter que analisar o mecanismo de “atribuição de oportunidades políticas”. Em vez de apontarmos para recursos preexistentes, passaríamos a buscar compreender o mecanismo de “apropriação social” desses recursos” (DOC, p. 43-48)

Esta visão de movimentos sociais em geral se dá por meio de relações conflituosas como catalisadoras da ação coletiva. Parte-se da experiência de um governo autoritário e de grupos que se mobilizam em torno de uma demanda ou interesse que se contrapõem a esta autoridade. “O confronto político ocorre quando pessoas comuns, sempre aliadas a cidadãos mais influentes, juntam forças para fazer frente às elites, autoridades e opositores” (TARROW,2009). Tarrow defende também que tais confrontos ocorrem quando oportunidades e restrições políticas em mudança criam incentivos para atores sociais que não têm recursos próprios. Um movimento social seria resultado da interação de organizações sociais estimuladas por símbolos culturais orientados para ações de confronto. Ele afirma que a ação coletiva do confronto é a base dos movimentos sociais, não em termos de ações violentas em si, mas por ser a única forma que pessoas comuns têm contra opositores dotados de mais poder. As lideranças desses movimentos utilizam-se do confronto para aproveitar oportunidade políticas, criar identidades coletivas e para reunir e organizar grupos. Charles Tilly fala desse confronto social como “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade (TILLY, 2009).

Na concepção clássica de movimentos sociais podemos dizer que as pessoas se articulam em ação coletiva, dentre outros motivos, por possuírem interesses em comum. Os sentimentos de solidariedade e a percepção de uma identidade comum transformam-se em potencial de ação coletiva dentro de um movimento, sempre voltadas para a sustentação de um confronto político. Tarrow sustenta que “apenas quando a ação coletiva contra antagonistas é sustentada que um episódio de confronto se torna um movimento social”. (TARROW,2009)

Charles Tilly trata da ação coletiva no contexto de movimentos sociais como:

Uma série sustentada de interações entre detentores de poder e pessoas que reivindicam, com sucesso, falar em nome de uma clientela carente de representação formal, no curso da qual tais pessoas apresentam demandas, publicamente visíveis, por mudança na distribuição ou no exercício do poder, respaldando essas demandas com demonstrações públicas de apoio. (TILLY, 1994, p. 1-30)

Outra visão, focada na avaliação crítica das interpretações sobre movimentos sociais dos períodos anteriores, busca entender as novas formas de ação coletiva e os significados políticos e culturais destas. Contextualizando ao cenário político e social latino-americano, essa visão nasce das transformações nas realidades internas (movimentos de democratização políticas e de reformas institucionais) destes países e das repercussões externas sobre a prática efetiva dos movimentos sociais. Se nos dois períodos iniciais considerados (década de 50/60 e 70), o foco era na análise macroestrutural da sociedade, e na década de 80, o foco voltou-se para os estudos das microtransformações, a partir de agora, surge a preocupação de articular essas duas dimensões. “O mais relevante dentro desta perspectiva metodológica não é tanto o entendimento dos movimentos enquanto partes estruturadas ou estruturantes da realidade, mas enquanto processos de ação política, enquanto práticas sociais em

construção, enquanto movimento propriamente dito” (WARREN, 1993. p. 22) A inovação nesta perspectiva está no surgimento de práticas políticas articulatórias das ações localizadas, de redes de movimentos.

A divisão metodológica de “novos movimentos sociais” e movimentos sociais tradicionais, que implica um ênfase na organização ou no tipo de movimento, trouxe a tendência de buscar os elementos emergentes dos NMS, pois buscava uma afirmação do espaço da sociedade civil frente os estados de repressão que predominavam na América Latina. Não podendo esquecer também, dos elementos tradicionais (tais como clientelismo, paternalismo, autoritarismo populista) de fazer política nesses mesmos NMS. Neste sentido, seria mais apropriado analisar os novos elementos culturais emergentes nos movimentos.

Portanto, é fundamental pensar também as relações entre movimento social e Estado (sistema institucional) nos diferentes períodos. Nas décadas de 60/70 e 80, existia uma supervalorização do papel do Estado para a modernização econômica, e já nos anos 90, uma valorização do papel dos movimentos sociais para a modernização política. Sendo necessário analisar mais profundamente, em que medida as organizações da sociedade civil, nas relações que estabelecem com o Estado, são modificadas por este ou comportam efeitos políticos – institucionais relevantes. (WARREN, 1993. p. 24)

## **1.2 – Redes de Movimentos Sociais e suas articulações com o Estado**

Esta abordagem mais contemporânea não elimina a possibilidade de ações orientadas para o conflito com oponentes definidos em posições de poder. Ela apenas demonstra que essa é uma visão limitada e parcial dos diferentes processos de ação

coletiva presentes na conjuntura político-social atual. Podemos notar, tanto no contexto brasileiro quanto no contexto latino-americano em geral, ações de movimentos sociais orientados para a mudança que desenvolvem uma estratégia política dentro de uma arena político-institucional. As reflexões teóricas ainda são muito escassas quando falamos das relações entre esses movimentos e as instituições políticas nacionais. Há ainda muito que desenvolver sobre a maneira como os movimentos sociais atuam em espaços mais institucionalizados e como se organizam estrategicamente dentro das formas mais convencionais de exercício da política.

Trata-se de passar da análise das organizações sociais específicas, fragmentadas, para a compreensão do movimento real que ocorre na articulação destas organizações nas redes de movimentos. A literatura mais recente sobre movimentos sociais tem sido reorientada no sentido de desviar o foco da análise de embate por demandas, de uma política estritamente conflituosa. Os fundamentos teóricos atuais de movimentos sociais analisam suas ações como “uma forma particular de participação política” (DIANI). A abordagem atual tem sido em torno dos mecanismos de ação desses movimentos. Neste contexto, podemos falar de uma definição de movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultura, com base em uma identidade coletiva compartilhada.” (DIANI, 1992, p. 13).

Por esta percepção ser relativamente recente na história dos movimentos sociais, a literatura costuma a focar numa situação de tensão nos processos de institucionalização de movimentos sociais. Isso é bastante perceptível, por exemplo, dentro dos movimentos feministas, em que comumente fala-se de um fator de “ONGuização” do movimento, sendo constantemente questionada a sua legitimidade enquanto ativismo social:

De repente, toda a nossa reflexão sobre a necessidade de expressar pluralidade e diferenças foi esquecida. Uma nova relação de poder se estabeleceu dentro do movimento. Passamos a fazer parte de um quadro em que algumas possuem a informação têm acesso a fontes de financiamento e suas decisões, portanto, são as que efetivamente decidem. (BORDA, 1993, *apud* Schumaher e Vargas: 363-364)

O momento recente na atuação de movimentos sociais não tem sido amplamente acompanhado pela literatura. Na visão de Scherer-Warren, a “realidade dos movimentos sociais é bastante dinâmica e nem sempre as teorizações têm acompanhado esse dinamismo.” As explicações clássicas de movimentos sociais não estão atualizadas ao contexto de emergência de novos atores sociais e de novos cenários políticos que estimulam e privilegiam a participação social.

Devemos considerar também, as novas concepções sobre o espaço de poder da sociedade civil perante o Estado. Os cidadãos comuns passam a querer opinar e participar dos atos de quem governa e o próprio Estado cria mecanismos de participação e desenvolvimento de espaços e formas de representação através dos movimentos sociais. Passa-se a pensar em formas institucionalizadas de participação social, isso devido ao surgimento de uma nova cultura de fazer política.

Nesse sentido, tratar de movimentos sociais na atualidade também implica em compreender inúmeras formas de conexões entre sociedade civil e Estado, dentro de um processo de transformação democrática dessas relações. Isso significa analisar os novos elementos culturais emergentes nos movimentos. A sociedade civil organizada nesta era de globalização mais intensa tende a ser uma sociedade de redes inter-organizacionais e redes de movimentos com formação de parcerias entre o público e privado, criando e ampliando espaços de governança com participação cidadã.

Uma ampla pesquisa realizada por Sônia Alvarez e Evelina Dagnino demonstra a presença da dimensão cultural na luta política na América Latina, isto é, na

constituição da cultura como um fato político e seus efeitos na luta por democratização, construção de esferas públicas e exercício de cidadania. Dagnino analisa a transformação dos discursos e das práticas da esquerda, na América Latina, e chama a atenção tanto para a herança de uma cultura hierárquica quanto para a importância dada pelos movimentos sociais a uma nova cidadania igualitária (ALVAREZ e DAGNINO, 2001, p. 84)

A professora Scherer-Warren trata dessa nova forma de articulação como sendo fortalecida através de novas identidades políticas e de valores:

As redes, por serem multiformes, aproximam atores sociais diversificados – dos níveis locais aos mais globais, de diferentes tipos de organizações –, e possibilitam o diálogo da diversidade de interesses e valores. Ainda que esse diálogo não seja isento de conflitos, o encontro e o confronto das reivindicações e lutas referentes a diversos aspectos da cidadania vêm permitindo aos movimentos sociais passarem da defesa de um sujeito identitário único à defesa de um sujeito plural. (WARREN, 2006, p. 115-116)

Dentro desta concepção, um problema teórico que podemos apontar diz respeito à falta de atenção dada às inúmeras possibilidades de interação entre ativistas de movimentos sociais situados dentro e fora do Estado (ABERS; BULOW, 2011. p.52). Quando nos limitamos à visão de que movimentos sociais são um tipo de ação coletiva que compartilham identidades e enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes, estamos olhando apenas um tipo específico de ação coletiva e ignorando outras formas importantes de organização ou ação social. Se focarmos de maneira mais ampla na multiformidade de relações sociais dotadas de ação coletiva transformadora, não podemos excluir atores posicionados dentro da arena estatal. Alguns estudos têm sido gerados sobre casos em que os vínculos com estruturas estatais podem gerar ativismo em prol dos movimentos sociais a partir do próprio Estado, colocando em

xeque o pressuposto de que o Estado é necessariamente externo aos movimentos sociais. (Ibdem. p. 54)

A análise em termos de “redes de movimentos” implica buscar as “formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões das identidades dos atores com o pluralismo.” (WARREN, 1993). Os vínculos existentes numa rede de movimentos sociais carregam todo um significado, permitindo que os atores se reconheçam como parte de uma mesma ação. Procurar compreender seus projetos políticos e as formas de atuação é procurar entender o potencial transformador desses movimentos. Estado e sociedade civil não são campos sociais autônomos em sua totalidade, os dois se conectam em suas dinâmicas próprias. “Todavia, o Estado, enquanto aparelho, possui um campo institucional de atuação privilegiada, e a sociedade civil, pela sua força numérica e vital na produção social, poderá ter uma atuação mais ou menos agressiva na transformação do social.” (WARREN, 2006, p.122).

A literatura a partir da ótica de redes possibilita a compreender ativistas dentro do Estado como parte protagonista nos movimentos sociais. A mudança no foco de análise desvia o olhar de movimentos sociais específicos e se volta para a “multiplicidade de atores e organizações, caracterizadas não pela sua temática, mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa” (ABERS; BULOW, 2011, p.56). Se tratarmos o Estado como um bloco homogêneo que opera em um espaço organizativo distinto, provavelmente não poderemos reconhecer mecanismos que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade civil como parte importante dos movimentos sociais. A recente literatura, principalmente de casos brasileiros, privilegia uma ótica pautada em redes de movimentos sociais como sendo um mecanismo que cruza essas fronteiras. Hoje é muito complexo compreender a atuação de movimentos

sociais sem analisar os vínculos com o Estado e vice-versa. A atuação de movimentos sociais principalmente no Brasil se pauta, entre outras coisas, para transformar comportamentos sociais e também para influenciar políticas públicas. Essa relação demanda a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. “Essa demanda implica não somente na criação de espaços de diálogo entre atores da sociedade civil e do governo, mas da maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado.” (Ibdem, p. 56)

O engajamento dos movimentos sociais na política institucional é identificado por sua participação em instituições participativas. É neste contexto que a coletividade estabelece novas formas de relação como Estado na elaboração e gestão de políticas públicas. Essas diferentes formas institucionalizadas de participação de atores sociais em interação com atores estatais na decisão, regulação e implementação de políticas públicas são aqui compreendidas de modo unificado a partir da noção de *instituições participativas*, isto é, “como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008; p. 45).

### **1.3 – Contexto brasileiro de instituições participativas**

Contextualizando tal percepção no cenário político brasileiro, podemos falar de várias iniciativas que visam exponenciar essas formas de democracia participativa, como o Fórum Social Mundial que assegurou a participação de vários movimentos e lideranças no mundo. Espaços dentro do próprio parlamento, como as Comissões de Participação Social, mobilizando movimentos e lideranças no acompanhamento de processos legislativos. A experiência com o Orçamento Participativo tem sido adotada

em vários municípios brasileiros. Podemos citar também os Conselhos nas mais diferentes áreas (saúde, educação, meio ambiente, tutelar, dentre outros). Outra dimensão de participação social se dá através das Conferências Nacionais, precedidas por etapas estaduais e municipais. Outro mecanismo pouco explorado são as chamadas Mesas de Diálogo ou Mesas de Negociação, mecanismo este que foi protagonista em negociações que trataram do salário mínimo, da agricultura familiar, do setor canavieiro, entre outras. (CAETANO, 2012)

A Constituição Federal de 1988 garantiu de forma institucionalizada um conjunto de espaços que foram amplamente aclamados no período da redemocratização. Evidentemente esses espaços devem ser constantemente aperfeiçoados neste processo democrático. Na fala do professor Leonardo Avritzer, “a democracia é tão melhor praticada, quando ela é de fato exercitada pelos atores sociais”.<sup>1</sup> Ainda assim, a CF criou possibilidades de um país com uma enorme estrutura de participação. Podemos falar que há uma condensação de práticas participativas que fortalece o surgimento de uma sociedade mais ativa e democrática. (SOUZA, 1993. p. 8).

Também segundo Avritzer, “o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país” (AVRITZER, 2009). Este processo tem possibilitado uma intensa aproximação entre atores sociais e estatais. As fronteiras entre Estado e sociedade civil têm se cruzado num contexto de grande interesse na democracia e na participação em processos decisórios. Uma situação presente também no cenário brasileiro é a criação de movimentos sociais a partir de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado. Esse fator demonstra uma queda no conceito fatalístico do poder hierárquico do Estado, bem como amplia os limites da visão de sociedade civil como um espaço exclusivamente externo ao aparelhamento estatal. Dagnino discute em seu livro

“Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil” (2002), partindo de uma ampla análise de diversos espaços participativos (orçamentos participativos e suas peculiaridades locais; conselhos gestores de políticas públicas; atuação das organizações não-governamentais; fóruns temáticos em especial o Fórum de Reforma Urbana; MST em suas relações com o Estado nos programas de alfabetização do Paraná; Conselho Cearense de Direitos da Mulher; e, finalmente, semelhanças e especificidades entre os países do Cone Sul e o México, em seus desdobramentos recentes), como os avanços no processo de democratização se articulam às velhas questões que marcaram historicamente as relações entre sociedade e política na cena brasileira. Apesar da dimensão crítica e dos dilemas apontados em cada âmbito de investigação, os anos de 1990 são, inicialmente, caracterizados como a revitalização da sociedade civil, o que, nas palavras de Dagnino, pode ser identificado "com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária etc." e a própria democratização do Estado. (RIZEK, 2003, p. 161). As novas relações decorrentes deste processo, posteriores às práticas de resistência à ditadura militar, são apresentadas como “uma postura de negociação” assentada na “possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’. Os espaços públicos criados pela tensão e pelo conflito caracterizam momentos e práticas que se diferenciam em sua eficácia democratizante conforme a maior ou menor proximidade entre os projetos políticos que permeiam as relações entre Estado e sociedade civil. (Ibdem, p. 162). Dagnino afirma que:

[...] analisar o impacto da sociedade civil sobre o desempenho do Estado (governance) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une e opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos (DAGNINO, 2002, p. 282).

Ela esclarece, ainda, que usa o termo projeto político “num sentido próximo da visão gramiscinana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Ibdem). A avaliação desses processos, a eficácia e os significados desses espaços de encontro são ainda discutidos a partir das formas, das concepções e da natureza da participação da sociedade civil e de seus conflitos com o Estado, isto é, pela possibilidade de uma partilha efetiva do poder. (RIZEK, 2003, p. 163-164)

Tendo em vista que há a necessidade de aprofundar-se nas abordagens teóricas que vão de encontro às visões tradicionais de movimentos sociais, é de fundamental importância tentar compreender como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado e também como que movimentos sociais se apropriam do aparato estatal para alcançar seus objetivos.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade exemplifica um processo de alteração de uma cultura dicotômica entre as relações do Estado com a sociedade. É a partir dessas transformações sociais e desse novo olhar analítico que podemos falar do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade como um movimento que atua através de interconexões com diversos atores sociais através de sua luta pela redefinição da cidadania, atuando além dos modelos políticos existentes e apontando para novas formas de relações societárias. Defende-se o direito de participar de decisões políticas. Não só reivindicam, mas também protagonizam ações com capacidade de transformação social. É um movimento de reapropriação política do sentido das relações

comunitárias, que visa à construção de um modelo que democratize práticas cotidianas e conta com a crescente participação dos mais diferentes setores da sociedade.

Através da luta pela redefinição da cidadania e da solidariedade, a deslegitimação de decisões tomadas autoritariamente, o fortalecimento das relações comunitárias em seu sentido político, a forma de agir pela resistência não-violenta, a tentativa de democratização das práticas cotidianas e a busca de autonomias relativas, o MNCS tem aberto espaço para a construção de uma sociedade mais democrática.

Nos próximos capítulos farei um breve histórico sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sobre o MNCS, caracterizando suas formas de atuação, descrevendo os resultados já alcançados e os principais desafios enfrentados; e por fim, os impactos do processo de institucionalização tanto na organização interna do movimento, quanto na sua atuação em sentido mais amplo.

## CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

A Organização das Nações Unidas promoveu, em setembro de 2000, a Assembleia do Milênio, a reunião de chefes de Estado e de governo de maior magnitude jamais realizada: 191 delegações estavam presentes, 147 delas lideradas por suas autoridades de mais alto escalão. O debate resultou na aprovação da Declaração do Milênio<sup>2</sup>, que reconhece que o mundo já possui a tecnologia e o conhecimento para resolver a maioria dos problemas enfrentados pelos países pobres.

Foi a partir da década de 1990 - quando foram debatidos principais problemas mundiais em grandes conferências internacionais sobre população, gênero, direitos humanos, desenvolvimento social e meio ambiente - que os ODM começaram a ser pensados. Desde o início deste processo, a sociedade civil teve um papel muito importante na efetivação dessas metas ao pressionar os governos para que adotassem os compromissos assumidos nas conferências internacionais.

Foi em função dessa pressão que a Cúpula Social das Nações Unidas reconheceu, em 1995, que era possível acabar com a pobreza e a fome adotando-se outro conceito de desenvolvimento que incluía não só o enfoque na pobreza, mas também considerava o pleno emprego e a inclusão social como aspectos igualmente importantes para erradicar a miséria. (CAETANO, pág. 23, 2012)

A Declaração refletiu objetivos previamente acordados sobre direitos humanos e direito ao desenvolvimento, notadamente os presentes no Pacto pelos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, de 1966, na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (Resolução 41/123 de 1986, da Assembleia Geral da ONU,

e nos documentos finais das conferências mundiais sobre temas sociais da década de 1990). A Declaração do Milênio deu origem a uma série de objetivos de desenvolvimento concretos e mensuráveis conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Os ODM definidos pelas Nações Unidas, a serem alcançados até 2015, referem-se ao combate à pobreza e à fome, e à promoção da educação, da igualdade de gênero e de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente. A ONU apresentou um conjunto de oito objetivos gerais a partir dos quais foram definidas 21 metas, a serem monitoradas por 60 indicadores. Os objetivos são:

- 1- Acabar com a fome e com a miséria;
- 2 - Educação Básica de qualidade para todos;
- 3 – Igualdade entre os sexos e valorização da mulher;
- 4 – Reduzir a mortalidade infantil;
- 5 – Melhorar a saúde das gestantes;
- 6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças;
- 7 – Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- 8 – Todo mundo trabalhando para o desenvolvimento.

O documento proposto pela Declaração do Milênio traduz valores de solidariedade e deixa implícita a importância da participação social quando coloca que a democracia participativa é o cenário político ideal para o cumprimento das metas do milênio.

Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, sem fome e sem medo da violência,

da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir esses direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular. (ONU. Declaração do Milênio, 2000 em [www.unric.org](http://www.unric.org))

Reconhecendo a necessidade de incluir a sociedade como um todo nesse processo, o Brasil implementou um trabalho conjunto para o cumprimento das metas, do qual fazem parte a sociedade civil - representada pelo Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade – governos federal, estaduais e municipais, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Brasil tem sido reconhecido internacionalmente por suas estratégias de ação em prol dos ODM. Ainda que a análise dos indicadores demonstre que há muito a se fazer, o país construiu um caminho muito sólido para cumprir as metas até 2015. Esse desempenho só foi possível pelo entendimento de que a participação social é peça fundamental para impactar positivamente qualquer projeto desenvolvimentista. Na próxima seção coloco dados que demonstram a situação brasileira frente aos ODM.

## **2.1 – O Brasil e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>3</sup>**

O Sistema ODM forma um conjunto de propósitos globais, com metas e indicadores, assumidos com o compromisso de promover uma postura internacional, para melhorar as condições de vida da humanidade. Vale ressaltar que as metas estabelecidas são amplas, se limitando em grande parte dos casos, a uma visão macro das realidades socioeconômicas desses países.

O Brasil, como maior e mais populoso país da América do Sul, mantinha no início da década de 1990 posições inferiores à Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela em diversos indicadores que definem o ranking dos ODM. Os avanços do Brasil em direção ao cumprimento das Metas do Milênio foram muito significativos e constantes ao longo de duas décadas.

Nos próximos tópicos coloco um retrato geral sobre o que foi alcançando no Brasil em relação a cada um dos Objetivos do Milênio. Lembrando que, ainda que em alguns pontos, o Brasil tenha alcançado as metas estipuladas pela ONU, isso não significa que o retrato social relacionado àquela meta esteja sanado de forma satisfatória. Este trabalho é constante, e se prolongará para além de 2015.

### **2.1.1 - OBJETIVO 1: Acabar com a fome e a miséria**

O primeiro e principal ODM é Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome do mundo. Considera-se que a falta de acesso a alimentos é uma das manifestações mais graves e urgentes da pobreza extrema, mas não a única. É preciso avaliar também a qualidade da alimentação que, quando é inadequada, afeta não somente aos que vivem em condições de extrema pobreza, mas também aos que integram os grupos de pessoas que residem em regiões de insegurança alimentar (KORBES, 2011, p.15)

Durante a Cúpula do Milênio, foram estabelecidas duas metas a nível mundial:

1. Redução do nível de incidência da pobreza extrema na população mundial e
2. Redução, em 50%, da proporção de pessoas que passam fome.

As metas estabelecidas, para o alcance do objetivo número um, propõem reduzir pela metade, o percentual de pessoas, cuja renda seja inferior a 1(um) dólar PPC<sup>4</sup> por dia e alcançar o pleno emprego produtivo e trabalho decente para todos.

Cada meta tem seus indicadores econômicos ou sociais, que permitem a mensuração dos resultados alcançados. Assim, por exemplo, a meta número um, tem três indicadores para avaliar os avanços em relação aos ODM, ou seja, a proporção da população que ganha menos de 1 dólar por dia<sup>5</sup>, na paridade do poder de compra (PPC);

o índice hiato de pobreza e a participação dos 20% mais pobres da população, no consumo nacional. (KORBES, 2011, p.16)

A Meta 2 da ONU de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome foi alcançada pelo Brasil em 2002. Em 2007, a meta brasileira de reduzir a porcentagem de pobres a do índice verificado em 1990 também foi cumprida e superada em 2008. Para essa meta, estabeleceu-se como indicadores, o percentual de crianças com menos de 5 anos, com peso abaixo do normal e a proporção da população que não atinge o nível mínimo de consumo de calorias.

No Brasil, programas de combate à fome aliados à transferência de renda vêm assegurando o cumprimento das duas metas. Em outubro de 2012, o Programa Bolsa Família completou nove anos e beneficiou nesse período 50 milhões de pessoas a um custo de 0,46% do PIB. Em outubro de 2012, foi alcançada a marca de 13,7 milhões de famílias beneficiadas pelo programa em todo o país. Somente em 2012, foram transferidos R\$ 17,3 bilhões aos beneficiários do Bolsa Família. A importância do benefício pode ser percebida em seu efeito multiplicador nas economias locais, na progressão e freqüência escolar de crianças e adolescentes, na realização do pré-natal e na amamentação.

O Governo Federal brasileiro dispõe de três programas que impactam diretamente nesse objetivo: Programa Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa de Proteção Social Básica.

### **2.1.2 – OBJETIVO 2: Educação Básica de Qualidade para Todos**

A meta da ONU em relação ao Objetivo 2 é garantir que todas as crianças terminem um ciclo completo de ensino básico universal. Sendo que, de acordo com a

UNESCO, a educação básica supõe a garantia de um aprendizado vinculado à formação da identidade das pessoas, com uma sólida educação básica em leitura, escrita e aritmética, junto com conhecimentos gerais, ciências naturais, arte e música.

Os indicadores estabelecidos para esta meta são: a taxa líquida de matrícula no ensino primário, a proporção dos alunos que iniciam o 1º ano e atingem o 5º ano escolar e a taxa de alfabetização na faixa etária de 15 a 24 anos.

Já a meta brasileira é assegurar que todas as crianças, de todas as regiões, independentemente da cor, raça e sexo, concluam o ensino fundamental até 2015. No Brasil, nos últimos anos, houve avanços significativos em termos de acesso e rendimento escolar de crianças e jovens. Em 2009, 95,3% da faixa etária de 7 a 14 anos frequentavam o ensino fundamental. No mesmo ano, 75% dos jovens que haviam atingido a maioridade concluíram o ensino fundamental.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo MEC em 2007, colocou à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e para a implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído em 2007 e é um programa estratégico do PDE. Vem para inaugurar um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem interferir em sua autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento de demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Por ser um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e relacionado a um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Para apoiar os municípios no objetivo de universalizar a educação básica, o Ministério da Educação distribui recursos igualmente através do Fundeb e de Valorização dos Profissionais da Educação. A complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano.

### **2.1.3 – OBJETIVO 3: Igualdade entre os Sexos e Valorização da Mulher**

Eliminar as desigualdades em todos os níveis de ensino, até 2015, é uma das metas estabelecidas para o terceiro objetivo, que identifica na desigualdade de gênero, fator determinante para as situações de pobreza e de fome. Por essa razão, indicadores priorizam as taxas de alfabetização entre mulheres e homens e os resultados na educação primária, secundária e superior, assim como a presença de mulheres nos parlamentos dos países.

Superar as disparidades entre meninos e meninas no acesso à escolarização formal e promover políticas que ofereçam oportunidades para mulheres ocuparem papéis cada vez mais ativos no mundo econômico e político são condições para atingir a superação das desigualdades de gênero. No que diz respeito ao acesso à educação, o Brasil já alcançou a meta prevista: meninas e mulheres já são maioria em todos os níveis de ensino.

Para além disso, o Brasil celebrou um acordo federativo em torno do “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher”, que abrange as dimensões da prevenção, assistência, combate e garantia de direitos às mulheres. Atualmente, existem 1.011 serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. A Lei Maria da Penha, que completou 6 anos em agosto de 2012, prendeu 4,1 mil agressores,

instaurou 685,9 mil procedimentos para coibir a violência e recebeu 2,7 milhões de ligações pela Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180).

No entanto, a desigualdade das mulheres em relação aos homens ainda persiste no mercado de trabalho, nos rendimentos e na política. E a violência doméstica continua atingindo milhares de mulheres brasileiras.

#### **2.1.4 – OBJETIVO 4: Redução da Mortalidade Infantil**

Este objetivo tem relação estreita com os direitos à saúde e aos seus aspectos éticos e sociais. A boa saúde é um fator decisivo para o bem estar das pessoas, das famílias e das comunidades, um fator preponderante para a erradicação da pobreza e da fome. (KORBES, 2011, p. 18)

Por essa razão, são várias as metas e indicadores dos ODM que se relacionam com a saúde e direcionam esforços especiais para a redução da mortalidade infantil, a melhoria da saúde materna e o controle de enfermidades como HIV/Aids, a malária e a tuberculose.

A taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano) por mil nascidos vivos recuou de 26,1 óbitos em 2001, para 15,7, em 2011. Essa taxa é menor que a meta prevista para 2015, de 15,7 por mil nascidos vivos. A taxa de mortalidade das crianças abaixo de cinco anos apresentou queda de 65% entre 1990 e 2010. O número de óbitos por mil nascidos vivos passou de 53,7 para 19 óbitos. Os indicadores demonstram que tanto as taxas de mortalidade na infância (menores de 5 anos) e infantil (menores de 1 ano) apresentaram forte queda entre 1990 e 2010. A mortalidade infantil está concentrada nos primeiros meses de vida, no período neonatal precoce (0 a 6 dias) e neonatal tardio (7 a 27 dias).

### **2.1.5 – OBJETIVO 5: Melhorar a Saúde da Gestante**

A ONU estabeleceu como meta para esse indicador reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a razão da mortalidade materna, por se tratar de uma questão de direito à saúde, mas também por se tratar de um fator que tem enorme impacto no bem estar das famílias e na redução da pobreza e da fome no mundo. O governo brasileiro criou mais duas metas: promover a cobertura universal por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015, na rede do SUS e ter detido o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero invertendo a tendência atual.

Este é o Objetivo que o Brasil tem mais dificuldade de atingir. O país melhorou, mas ainda não alcançou a meta. Segundo estimativas da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, entre janeiro e setembro de 2011, a mortalidade materna diminuiu 21%. Ocorreram 1.038 óbitos por complicações na gravidez e no parto, contra 1.317 no mesmo período de 2010. A meta é atingir 35 óbitos por 100 mil nascidos vivos em 2015. De 2003 a 2010, aumentou em 125% o número de gestantes com sete ou mais consultas de pré-natal e a proporção de mães brasileiras que não fizeram nenhuma consulta foi reduzida de 4,7% para 1,8%. Em 2011, mais de 1,7 milhão de gestantes fizeram no mínimo sete consultas de pré-natal.

Uma maior redução da mortalidade materna depende das ações de promoção integral da saúde das mulheres em idade fértil, em um contexto de desenvolvimento de sistemas integrados de saúde pública em regime de cooperação entre os governos Federal, Estadual e Municipal e com a participação da sociedade.

## 2.1.6 – OBJETIVO 6: Combater a AIDS, a Malária e Outras Doenças

A meta da ONU para o Objetivo 6 é ter detido, até 2015, a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual. Incluem-se aí, políticas que asseguram níveis mínimos de acesso aos serviços básicos de saúde, que incentivam o uso generalizado de preservativos para conter a disseminação de doenças sexualmente transmissíveis e medidas de prevenção e de vigilância direta, no tratamento de HIV/Aids. O Brasil inseriu duas novas metas: reduzir a incidência da malária e da tuberculose e eliminar a hanseníase.

No Brasil, estima-se que cerca de 630 mil pessoas são portadoras do vírus HIV/AIDS. Desde a identificação do primeiro caso, em 1980, até junho de 2009, foram notificados 544.846 casos de AIDS no país, dos quais, 65,4% entre os homens e 34,6% entre mulheres. As taxas de incidência foram crescentes até 2000 e estão estabilizadas desde então, embora em patamares elevados, comparados a padrões internacionais. Mas a experiência brasileira de combate à epidemia de HIV/AIDS se tornou referência mundial para outros países, graças a uma eficiente estratégia de enfrentamento da doença.

Em relação à malária, o país tem conseguido manter o controle da doença. Houve uma redução de 56% entre 2005 e 2011. A doença está fortemente concentrada na Região Norte, mas de 95% dos casos de malária se concentram em seis estados da denominada Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima).

Outra doença que deve ser controlada é a dengue, que é um dos principais problemas de saúde pública no mundo. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima

que entre 50 a 100 milhões de pessoas se infectem anualmente, em mais de 100 países, de todos os continentes, exceto a Europa. Cerca de 550 mil doentes necessitam de hospitalização e 20 mil morrem em consequência da dengue.

No contexto brasileiro, as condições socioambientais favoráveis à expansão do Aedes aegypti possibilitaram a dispersão do vetor desde sua reintrodução em 1976 e o avanço da doença. No entanto, nos primeiros seis meses do ano de 2012, 84.535 pessoas tiveram dengue, enquanto que, em 2003, as notificações chegaram a 299.764. Em relação a 2011, houve uma redução de 90% de óbitos e menos 66% de casos graves da doença.

### **2.1.7 – OBJETIVO 7: Qualidade de Vida e Respeito ao Meio Ambiente**

O sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio refere-se à Garantia da Sustentabilidade Ambiental. Para alcançar esse objetivo, a ONU estabeleceu a meta de reduzir, pela metade, até 2025, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável e esgotamento sanitário. A ONU integrou os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais para reverter a perda de recursos ambientais. A meta brasileira estabelece que, até 2020, é preciso ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

As metas desse objetivo direcionam a atenção para a necessidade de mudanças nos padrões de produção e consumo e a integração dos princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais, para reverter perdas de recursos

ambientais, para a melhoria do acesso à água potável, ao saneamento básico e promover a melhoria da qualidade habitacional.

O Brasil tem feito muitos esforços que têm dado resultados concretos. A área desmatada na Amazônia foi de 4.565 km, 27% menos que a registrada no mesmo período de 2010 a 2011. Esse resultado corresponde à menor área de desflorestamento desde a primeira medição feita pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em 1988. Ele é também 83,2% menor do que o desflorestamento registrado em 2004, quando foi criado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

A redução do desmatamento mostra o avanço das iniciativas brasileiras para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. O novo Código Florestal também vem se somar ao esforço brasileiro de preservação ambiental. O Código contém regras claras para recomposição da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente (APP) e prevê financiamento para recuperar áreas desmatadas. Pelo Código, a reserva legal deve ser mantida com vegetação nativa e cujos limites mínimos variam de acordo com o bioma. Na Amazônia Legal, o produtor deve manter 80% da floresta em pé. No Cerrado a reserva é de 35% e nas demais regiões 20%.

O governo brasileiro criou ainda o Bolsa Verde, que até outubro de 2012, tinha repassado R\$ 300,00 trimestralmente para 30,6 mil famílias que vivem ou trabalham em florestas nacionais, reservas federais extrativistas ou de desenvolvimento sustentável e assentamentos ambientalmente sustentáveis para que continuassem a realizar a conservação de ativos ambientais.

## **2.1.8 – OBJETIVO 8: Todo Mundo Trabalhando para o Desenvolvimento**

Pelas metas da ONU, para se alcançar esse Objetivo, é necessário: formular e executar estratégias, em cooperação com os países desenvolvidos, que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo; proporcionar acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis em países em vias de desenvolvimento, em cooperação com as empresas farmacêutica; e, em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

O crescimento econômico sustentado, a redução da vulnerabilidade externa, a estabilidade política e o aprimoramento das políticas sociais têm permitido ao País uma atuação mais proativa no cenário internacional, com base no compartilhamento de conhecimentos e de experiências bem - sucedidas de desenvolvimento. Coerente com os esforços empreendidos no âmbito dos programas nacionais de combate à pobreza e à exclusão social, o Brasil tem instado a comunidade internacional a assumir a responsabilidade pela segurança alimentar global.

No plano interno, a busca é para dar maior capacidade às administrações públicas para desenvolver e implementar políticas públicas para um aumento da inclusão social. Em uma federação complexa como a brasileira isto envolve esforços para tornar a gestão municipal, eficiente e eficaz, capaz de acelerar a execução dos investimentos públicos; de manter as políticas sociais; de realizar ações de diversificação da economia local; bem como de melhorar o ambiente de negócios e a qualidade do gasto público.

## 2.2 – Municipalização dos ODM

O formato federativo do Estado brasileiro, previsto na Constituição Federal, gerador da descentralização administrativa, faz com que cada vez mais serviços sejam delegados à execução no âmbito municipal: saúde, educação, ambiente, tributação, cultura (KRUEL, 2011, p. 167). Assim sendo, o município é o cenário em que as demandas sociais se apresentam. São notórias também as desigualdades socioeconômicas que se estabelecem em um país de dimensões continentais quando partimos de uma comparação entre os entes federados.

Em 2010, foi realizada em Nova York a Conferência de Revisão das Metas do Milênio. Dentro dos debates, a ONU sugeriu aos países que adotassem a localização dos ODM para que as metas fossem alcançadas. “Municipalizar” significa “chegar aos municípios”, onde as políticas públicas são capilarizadas.

Exatamente devido às dimensões do país e à desigualdade dentro das próprias regiões e dos municípios, fazia-se necessário colocar o conhecimento a serviço do desenvolvimento social e da construção de um sistema sustentável de ações, que não refletissem apenas políticas e interesses do conjunto do país, mas que também contemplassem as necessidades brasileiras no âmbito municipal. (Coletânea Gestão Pública Municipal, 2008)

Caetano ressalta que esse conceito não pode ser confundido com a ideia de “prefeiturização”, esse processo não significa envolver apenas os gestores locais. Municipalizar é chegar aos municípios ou através do poder público ou via sociedade civil, ou mesmo por meio dos dois.

Na medida em que migram os serviços para a responsabilidade dos municípios em sua execução, migram também os recursos, as relações jurídicas, o poder político de mando, as reivindicações sociais e políticas, o que consequentemente, gera uma demanda por quadros funcionais competentes e comprometidos com as responsabilidades atribuídas. Nesse sentido, é de fundamental importância para a municipalização, que os gestores locais se comprometam e se envolvam nesse processo, pois as prefeituras são responsáveis pela implementação de várias políticas públicas. Viabilizar esse processo, torna possível não apenas a interiorização e “capilarização” das ações, mas também um aprendizado no âmbito da própria metodologia de mobilização social.

Em relação aos ODM, quando os indicadores econômicos e sociais são mensurados nos estados e municípios ficam evidentes algumas fragilidades regionais e locais frente aos principais índices de desenvolvimento dos ODM. A situação brasileira tem disparidades que precisam ser superadas.

Neste processo, cabe à sociedade acompanhar e fiscalizar o cumprimento das Metas do Milênio nos municípios por meio de uma atuação colaborativa, disponibilizando informações e auxiliando o poder público local, com vistas a otimizar o desempenho das políticas implantadas. A mobilização de lideranças sociais e do poder público.

A agenda de municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do milênio deve ser um compromisso do município e não apenas do prefeito municipal. Sem isso, dificilmente a municipalização será institucionalizada, podendo ser interrompida durante o próprio governo ou nas mudanças de mandato. Na próxima seção serão apresentadas as estratégias de municipalização utilizadas pelo Movimento, que consiste

em criar um Núcleo ODM (estadual, regional ou municipal); conhecer a situação dos municípios em relação aos ODM; construir um plano de ação e por fim, estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação.<sup>6</sup>

### **2.2.1 – Consolidação do Núcleo ODM**

O processo se inicia com a formação de um Núcleo ou Comitê de acompanhamento dos ODM no município e com o reconhecimento legal desse Núcleo. A primeira providência é identificar lideranças interessadas na temática ODM, e com a formalização deste Núcleo, inicia-se o processo de articulação para que outras pessoas possam se integrar e ajudar no processo de mobilização da sociedade civil, do setor empresarial e dos governos.

O Núcleo tem como atribuições principais, acompanhar, subsidiar e monitorar o processo de municipalização dos ODM. Não é necessário que sejam criados novos espaços de participação para o funcionamento dos Núcleos. O ideal é que sejam identificados os já existentes nas localidades, como Conselhos e Secretarias Estaduais ou Municipais. Estes servem como eixo condutor no desafio de mobilizar e encontrar novas formas de cooperação e engajamento de seus atores.

Cabe aos integrantes dos Núcleos articularem contatos com o poder público para que estes sejam reconhecidos legalmente. A participação dos conselhos é desejável para o planejamento e definição das metas e indicadores que orientarão as prioridades do município, aumentando as chances de o processo ser institucionalizado e continuado, mesmo após a mudança de gestor, já que o compromisso é firmado com outros atores e segmentos sociais. Além de permitir aos conselheiros disporem de mais informações

para embasar o planejamento de suas ações e fazer o controle social das políticas, ampliando as bases de representação dos conselheiros, aprimorando as ferramentas de gestão, liderança e inovação (CAETANO, 2012,p. 37).

### **2.2.2 – Radiografia da Situação do Município**

Instituído o Núcleo, o próximo passo é saber como está a realidade do município em relação aos ODM. A ferramenta mais utilizada nesse ponto é o endereço eletrônico < [www.portalodm.com.br](http://www.portalodm.com.br) >, por ser um site de consulta sobre a situação de cada um dos Objetivos em todos os municípios brasileiros através de análises, gráficos e mapas. O Portal ODM foi desenvolvido pelo Observatório de Indicadores de Sustentabilidade (ORBIS) e o resultado da busca serve como indicativo para a elaboração de diagnósticos sobre a tendência dos problemas municipais.

É essencial que os indicadores sejam trabalhados de forma desagregada, considerando-se não apenas médias registradas pelos índices ou estatísticas, mas as eventuais desigualdades territoriais, étnicas e de gênero. É fundamental também, adaptar os indicadores e as metas à realidade e aos interesses do município. Conhecendo-se os problemas é mais fácil tomar decisões sobre o rumo que as políticas públicas devem seguir.

As discussões e informações sobre o perfil municipal dos ODM devem ser organizadas em um relatório, que poderá ser disseminado na comunidade. Se bem elaborado o documento pode servir de fonte para o planejamento e a prática dos conselhos municipais.

Um indicador é uma informação que permite revelar a que distância se está de um determinado objetivo, e por isso, pode ser usado no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Um indicador social é uma medida que informa um aspecto da realidade social ou mudanças que estão ocorrendo.

### **2.2.3 – Construção de um Plano de Ação**

Após identificadas as metas e indicadores locais, sugere-se que as secretarias ou o órgão de planejamento do município, junto com o Núcleo dos ODM, construam um plano de trabalho prevendo as ações, os responsáveis por sua implantação, a duração e os recursos necessários.

A elaboração do plano deve levar em conta os resultados das ações e programas em curso no município e os resultados da situação do perfil municipal dos ODM. Para isso, o órgão responsável pelo planejamento, deve analisar a trajetória das políticas, de forma participativa e realista.

Com base nessas constatações, é possível definir ações concretas para a melhoria de cada um dos indicadores e o cumprimento de cada meta. As ações devem contemplar as visões de médio e longo prazo. O planejamento deve vir acompanhado de uma estratégia de implantação das ações, descrevendo as atribuições e os respectivos responsáveis.

### **2.2.4 – Sistema de Monitoramento e Avaliação**

A construção de um sistema de monitoramento e avaliação deve ter como base os indicadores e metas utilizados para a construção do perfil municipal dos ODM. O sistema contribui como processo de análise das ações adotadas e para a manutenção dos

compromissos expressos no plano de ação. Para que o acompanhamento seja realizado com propriedade, é necessária a constituição de um grupo específico de monitoramento, que responda por essa função.

É recomendável que o grupo de monitoramento seja integrado por representantes das secretarias ou do órgão de planejamento do município, além de membros do Núcleo dos ODM. O grupo responsável por essa tarefa deve dar suporte às políticas e estratégias setoriais. Para isso, sugere-se realizar consultas e debates (reuniões, seminários ou oficinas) junto aos formuladores e implementadores de políticas públicas e aos representantes de organizações da sociedade civil. O grupo também tem a responsabilidade de disseminar as conclusões tiradas do processo de monitoramento e avaliação.

Os relatórios podem explicitar tendências, identificar problemas e avanços e deixar claras as prioridades locais. Eles podem ser produzidos com base na atualização do diagnóstico do perfil municipal dos ODM.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é o grande incentivador da consolidação dos Comitês ou Núcleos Estaduais e Municipais e, consequentemente, da municipalização. No próximo capítulo, farei um breve histórico de como surgiu o Movimento e como tem sido suas estratégias de ação e mobilização.

## CAPÍTULO 3 – MOVIMENTO NACIONAL PELA CIDADANIA E SOLIDARIEDADE

A Plataforma ODM é uma ferramenta de gestão governamental. O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade atua de forma a sensibilizar e mobilizar lideranças sociais, gestores, conselheiros, e os próprios prefeitos para que se comprometam com essa agenda, e que utilizem dessa estratégia dentro de suas gestões.

Segundo os entrevistados, sensibilizar é no sentido de tornar a plataforma conhecida. Ainda que a Declaração do Milênio date de 2000, com data limite a ser cumprida até o ano de 2015, as Metas do Milênio, enquanto plataforma são desconhecidas da maioria da população brasileira. Mobilizar traz o sentido de “cooptar” pessoas para que trabalhem em prol dos ODM. Vale lembrar que não apenas governos ou gestores, mas toda a sociedade. A própria Declaração do Milênio, como dito anteriormente, preconiza que as metas do milênio são melhor desenvolvidas em ambientes de democracia participativa, baseados na vontade popular. O entendimento principal é de que todos devem trabalhar em parceria, valorizando desde as microações até os espaços institucionais que contribuam de forma positiva ao alcance das metas (ENTREVISTA 5, 2013)

A estratégia do Movimento Nacional é alimentar essa rede de cooperação, fomentando a participação da sociedade civil e criando espaços institucionalizados a fim de manter a continuidade das ações, independente de interesses políticos diferenciados. O Movimento estimula compromissos com o setor público e privado, incentivando o voluntariado de pessoas e organizações, promovendo e incentivando realização de

projetos, programas e ações, além de atuas monitorando a evolução das metas e dos indicadores ODM. (ENTREVISTA 2, 2013)

### **3.1 - História do Movimento**

O movimento foi criado em 2004 por um conjunto de empresas, entidades governamentais e não governamentais com o intuito de conscientizar e mobilizar a sociedade no desenvolvimento de ações e debates sobre os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Atualmente, o movimento vem trabalhando juntamente com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na mobilização da sociedade para o alcance dos objetivos do milênio, com destaque para o Prêmio ODM Brasil, que vem sendo o instrumento de reconhecimento e incentivos às organizações e prefeituras que trabalham pelos objetivos do milênio.

É um movimento que se autodefine como apartidário, ecumônico e plural. Tem como missão institucional divulgar os ODM para a sociedade, estimular o voluntariado de pessoas e organizações e estimular o compromisso de instituições públicas e privadas; potencializar ações já existentes; formar parcerias e implementar ações que promovam sustentabilidade e melhor qualidade de vida; promover e incentivar projetos, programas e ações sinérgicas nos estados, municípios e nas comunidades; monitorar a evolução das metas e indicadores dos ODM e propor estratégias de ação para indicadores aquém do esperado (NÓS PODEMOS, 2010a).

O Movimento carrega características bem peculiares desde sua formação e dentre vários aspectos, tem um forte componente de participação social em sua trajetória, principalmente por meio de organizações empresariais e Organizações da Sociedade Civil (OSC), que acabaram dando origem ao Movimento.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade busca na participação social juntar duas formas de militância: o ativismo político e o ativismo social para cumprir seu papel. Ele se organiza, reúne suas lideranças para a tomada de decisão, articula atores locais, convoca o poder público, oferece suas ferramentas e capacitação teórica e prática e, ao mesmo tempo, as instituições coligadas ao Movimento executam a sua atividade fim de acordo com sua orientação institucional (CAETANO, 2012, p. 43).

O Movimento surgiu em 2004 durante uma reunião realizada em São Paulo com um grupo de empresários comprometidos com os conceitos de responsabilidade social de suas empresas. A idéia partiu do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva que conheceu, em 1998 a experiência de um empresário gaúcho, Daniel Tevah, cujo envolvimento em ações de solidariedade serviu de inspiração para propor a criação do Movimento.

Tevah é um dos donos de uma fábrica de roupas em Porto Alegre (RS) adepto a ações filantrópicas por meio de doações em dinheiro. Em determinado momento ele descobriu que o montante de suas doações não era suficiente para pagar sequer os funcionários de creches e asilos. Por esse motivo, ele lançou a ideia de um sábado solidário para os funcionários do Grupo Tevah. Em sua primeira edição, a adesão dos funcionários foi total, e desde então todo o terceiro sábado do mês de maio ele ‘empresta’ a fábrica para que funcionários ou cidadãos que se interessarem possam se dedicar voluntária e espontaneamente na produção de cobertores, lençóis, roupas em geral para idosos e crianças que são doadas. “Tem empresário que acha que o fato de gerar empregos já esgota sua cota de contribuição à sociedade”, afirma Daniel Tevah.<sup>7</sup>

Baseado nessa história e com o objetivo de provocar a reflexão sobre o impacto das ações de responsabilidade social para a emancipação das comunidades beneficiárias por estas ações, o ex-presidente Lula sugeriu a criação do movimento nacional. O

princípio defendido era de que o movimento criado pudesse modificar o conceito clássico de responsabilidade social que historicamente é estruturado e baseado em ações assistencialistas que são insatisfatórias para promover a inclusão social (CAETANO; 2012).

Inicialmente, o Movimento ficou restrito à cidade de São Paulo, até que em 2006, surge no Paraná, o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, com a bandeira<sup>8</sup> “Nós Podemos Paraná”, que montou uma estrutura para apoiar a organização do Movimento. Essa experiência no Paraná qualificou lideranças que capilarizaram ações e estratégias em todo o país. Ou seja, a partir da experiência do Nós Podemos Paraná, foi criada em 2009, a Secretaria Executiva do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e o Movimento ampliou seu raio de ação, incorporando outras organizações sociais comprometidas com essa agenda.

Hoje, o Movimento Nacional é integrado, em sua maioria, por voluntários, mas congrega empresas, associações e organizações sociais, entidades de classes profissionais, sindicatos, ONGs, fundações, institutos, universidades, representantes dos poderes públicos, movimentos religiosos e igrejas, grupos, segmentos comunidades, entre outros. O Movimento tem pautado suas ações por meio da mobilização e articulação de lideranças sociais com a finalidade de implantar e fortalecer Núcleos Estaduais e Municipais dos ODM.

É fundamental que sejam aperfeiçoadas continuamente as práticas adotadas para gerar resultados, no sentido de uma apropriação das comunidades em relação aos rumos da sua própria história, tal como acontece e pode ser observado hoje pelo trabalho do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, que incorporou às ações baseadas apenas na boa vontade e no esforço fragmentário, uma tecnologia social que permite o aperfeiçoamento contínuo das estratégias nacionais, regionais e municipais, em torno da construção de uma nação que pretende fornecer ao mundo um modelo de civilização humanizado e sustentável. (FARES, superintendente Sesi/PR)

### **3.2 - Estrutura de Organização do MNCS**

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é coordenado por uma Secretaria Nacional, à qual compete propor diretrizes e articular parcerias no âmbito, nacional e internacional, integrar as informações e disseminá-las, apoiar as ações dos Núcleos Estaduais e Municipais constituídos.

As entidades públicas e privadas, organizações da sociedade civil e cidadãos comprometidos com os ODM que se constituírem em Núcleos, seja no âmbito Estadual ou Municipal funcionarão de forma autônoma em seus planos de trabalho e em sintonia com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, sendo responsáveis pela elaboração, execução e administração do respectivo plano de trabalho físico e financeiro, assim como pela implementação das ações necessárias para o alcance dos ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Além disso, o movimento tem a função de articular a organização de setores da sociedade civil e do poder público local para a realização de programas e projetos que visem atingir as Metas do Milênio; promover, incentivar e organizar a composição de Núcleos de ODM municipais e regionais e dar apoio aos já existentes; capacitar gestores e representantes da sociedade civil por meio de cursos presenciais e a distância, oficinas e seminários, a desenvolverem ações que objetivam alcançar os ODM; divulgar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para amplo conhecimento da sociedade brasileira; promover a participação da sociedade civil, das instituições públicas e privadas, e do poder público local na plataforma ODM; incentivar o trabalho

voluntário de pessoas e organizações, potencializando ações já existentes; formar parcerias e implementar ações para promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida; promover e incentivar a realização de projetos, programas e ações sinérgicas nos estados, municípios e comunidades; monitorar a evolução das metas e dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em nível nacional, estadual e municipal e propor estratégias de ação para situações em que os indicadores não apresentem os resultados esperados.

O MNCS é coordenado por secretarias, que integram o Colegiado Executivo Nacional, assim constituído: Secretaria Executiva Nacional, Secretaria Executiva Nacional Adjunta, Secretaria Nacional de Mobilização, Secretaria Nacional de Mobilização Adjunta, Articuladores Regionais: Sul; Sudeste; Centro-Oeste; Nordeste I; Nordeste II<sup>9</sup>; Norte I e Norte II<sup>10</sup>. O Movimento Nacional tem um modelo misto de organização que combina: representação nacional (horizontal), contando com a presença de todos os estados federativos e, representação setorial (vertical), entendida como a presença dos diversos atores políticos e sociais.

### **3.3 - Atuação e Estratégias de Mobilização**

Institucionalmente, o MNCS tem a missão de articular e integrar todos os setores da sociedade para promover o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em nível nacional, estadual e municipal.

É um movimento que busca efetivar a participação social como uma forma legítima do ‘fazer política’. O discurso utilizado procura incitar o protagonismo da sociedade em ações de desenvolvimento, por meio da responsabilização de todos –

cidadãos, governos, empresas, OSCs – bem como do enaltecimento de iniciativas e dos resultados alcançados. Nesse sentido, Rodrigo Loures - Secretario Nacional do Movimento, defende que os ODM devem ser transformados em projetos e em ações locais, o que impacta em níveis cada vez mais complexos, do indivíduo até o mundo como um todo. (KRUEL, 2011, p. 166)

O foco de atuação se dá pela construção e o estabelecimento de uma rede de cooperação, para a identificação de ações que sejam pertinentes aos ODM, realizadas nas esferas governamentais e não governamentais do país. Entende-se a importância de dar visibilidade às ações empreendidas em todo o território nacional, mostrando também a evolução do pensamento estratégico gerando conquistas sociais expressivas. O Movimento Nacional atua de maneira descentralizada tendo a sua unidade de ação o compromisso de trabalhar, à sua maneira, por um mundo melhor e mais justo referenciado na plataforma dos ODM.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem pautado suas ações por meio da mobilização e articulação de lideranças sociais com a finalidade de implantar e fortalecer Núcleos Estaduais e Municipais dos ODM. Atualmente, em todos os estados brasileiros estão funcionando os Núcleos Estaduais dos ODM, que servem como desaguadouros das ações do Movimento Nacional, são mobilizados pelo Movimento Nacional e funcionam com o objetivo principal de mobilizar a sociedade para impulsionar e disseminar os ODM em todo o Brasil. Alguns municípios também contam com Núcleos Municipais e estão sendo expandidos nesse momento os Núcleos Regionais em algumas localidades de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (CAETANO, 2012, p. 46).

De acordo com uma das entrevistadas do Movimento Nós Podemos Paraná, as ações desenvolvidas pelo Movimento são quase que exclusivamente “juntar as pontas”. No sentido de que, havendo governos, empresas e organizações dispostos a trabalhar voluntariamente pelos ODM, temos representada a chance de se obter melhorias nas condições de vida das localidades (ENTREVISTA 1, 2013). As principais limitações apontadas por ela referem-se principalmente à falta de recursos financeiros para dar suporte à implantação, capacitação e funcionamento dos Núcleos.

A metodologia de atuação adotada pelo Movimento é simples e possível de replicar em qualquer localidade, sendo pautada a partir de cinco eixos:

- Voluntários: o envolvimento de pessoas é que garante a realização de qualquer tipo de atividade;
- Diálogo: as iniciativas devem partir do diálogo entre interessados em colaborar com ações voluntárias para o desenvolvimento local;
- Informações: o diálogo precisa ter como base, informações organizadas que orientem as conversas, as decisões e as ações;
- Parcerias: a superação dos desafios será mais facilmente conseguida numa ação colaborativa entre empresas, governos, OSC e sociedade;
- Projetos: os projetos é que possibilitarão concretizar ideias em ações, que levarão as transformações desejadas.

São com ações multidimensionais que o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem dado a sua contribuição aos ODM. O Movimento contribui para que sejam formatados novos arranjos institucionais e novas formas de gestão. Da mesma maneira, os governos locais também contribuem para essa finalidade. Nesse sentido,

governos e sociedade civil, juntos, redesenharam a forma de se fazer inclusão social e de resgatar a cidadania para milhares de pessoas.

Outra iniciativa do Movimento Nacional foi a criação de *sites* <[www.nospodem.org.br](http://www.nospodem.org.br)>; <[www.portalodm.org.br](http://www.portalodm.org.br)> visando estabelecer uma política de comunicação com governos e sociedade civil. O site <[www.nospodem.org.br](http://www.nospodem.org.br)> traz informações sobre a organização, conceitos, concepção e notas importantes relativas à agenda de trabalho do Movimento Nacional, cronograma de trabalho e notícias sobre as principais ações em prol dos ODM desenvolvidas no Brasil e nos estados. Já o <[www.portalodm.org.br](http://www.portalodm.org.br)>, como dito anteriormente, tem a finalidade de acompanhar a situação dos ODM. O objetivo é permitir que qualquer cidadão acompanhe a realidade de seu município e envolvê-lo no processo de implementação de políticas públicas.

Nestes *sites* é possível encontrar indicadores de forma organizada e linguagem de fácil compreensão. As informações são atualizadas em tempo real, de acordo com a disponibilidade dos dados oficiais. Esta estratégia informacional tem sua relevância por entender que o acompanhamento dos temas de interesse nacional e a garantia de acesso a informações confiáveis e de fácil compreensão pela maioria da população é um dos importantes desafios para o efetivo exercício da cidadania, na qual se inclui a participação social nas políticas públicas (CAETANO, 2012, pp. 50-51).

Uma das formas de atuação mais comum dentro do MNCS se dá através dos Círculos de Diálogo. Segundo informação dos entrevistados, estes Círculos são encontros que envolvem os três setores da sociedade e servem para “incentivar o trabalho voluntário transformador, a cidadania, a solidariedade, o empreendedorismo, a cooperação e as ações de promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento local

sustentável”. Esse método de mobilidade articulada é conhecido como a “Tecnologia Social” do Movimento, e foi criado em 2006 pelo Núcleo Nós Podemos Paraná. “Esse conjunto de esforços voluntários tem a importância de incentivar ações desprendidas, uma vez que, os atores locais têm total autonomia e responsabilidade, na medida em que se sentem parte integrante desse processo participacionista promovendo a descoberta de informações promovendo a descoberta de informações numa espécie de espaço de treinamento político para ações de desenvolvimento local sustentável” (ENTREVISTA 2, 2013).

Os Círculos de Diálogo utilizam a metodologia baseada na Investigação Apreciativa, cujo foco principal é o diálogo positivo, visando traçar um plano de ação voltado para as prioridades da comunidade. O produto final desta atividade, com duração média de 4 horas, é a formação de um Núcleo Estadual/ Municipal de ODM.

Segundo dados do Movimento Nacional, os Círculos de Diálogo já foram aplicados em 20 estados brasileiros, com a finalidade de buscar o fortalecimento dos Núcleos Estaduais e Municipais. De 2006 até março de 2012, foram realizados 541 círculos de diálogo em 467 municípios.

Toda essa construção voluntária em rede que o Movimento Nacional articula, provoca um avanço comparado com espaços convencionais de participação democrática, tal como orçamentos participativos, até então limitados no processo decisório. Segundo entrevistado, é dessa forma que o Movimento atua em toda sua essência, revelando as necessidades e compromissos de cada setor, ativando e valorizando ações autogestionadas e inspirativas para o alcance dos ODM (ENTREVISTA 2, 2013).

Anualmente, o Movimento promove a Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade, este evento concentra e integra a energia cívica do país por meio da informação, conscientização e mobilização para o exercício da cidadania e da solidariedade, dando foco à sustentabilidade e às várias práticas sociais espontâneas. O evento também gera um balanço de como o Brasil vem trabalhando para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, é um momento para a reflexão, debates e definição de ações práticas e concretas. O Movimento encoraja e disponibiliza aos Movimentos Estaduais e Municipais, ferramentas e metodologias inovadoras que façam sentido às necessidades e culturas locais, com abordagem prospectiva e apreciativa, para o desenvolvimento e facilitação de processos de criatividade e planejamento para o alcance dos ODM. (ENTREVISTA 6, 2013)

Por fim, outra estratégia utilizada pelo movimento se dá através do Prêmio ODM Brasil. Este prêmio é fruto da 1<sup>a</sup> Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade, realizada em 2004. É uma ferramenta que incentiva e celebra ações que contribuem efetivamente para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O Prêmio ODM representa uma excelente oportunidade de mobilização da sociedade em todo o território nacional. O Movimento realiza Seminários de lançamento do Prêmio em todos os estados brasileiros ampliando a possibilidade para participação e engajamento para municipalização dos ODM. Além de premiar iniciativas nacionais inovadoras da sociedade civil e da gestão pública municipais, proporciona visibilidade e oportunidade de compartilhar iniciativas. É um instrumento de mobilização popular e disseminação dos ODM. Apenas na 4<sup>a</sup> Edição do Prêmio, os seminários realizados reuniram mais de oito mil pessoas nestes encontros. Atualmente estão sendo realizados os seminários de lançamento do Prêmio para a 5<sup>a</sup> Edição. O

principal resultado desses encontros foi a participação social e o fortalecimento dos Núcleos Estaduais e Municipais dos ODM.

Como os seminários se transformaram em uma ferramenta importante de mobilização, esses encontros passaram a ter também o propósito de debater com as lideranças locais a plataforma das metas do milênio, de apresentar as políticas públicas e projetos que estão contribuindo para a mudança social brasileira, de discutir os desafios para que os ODM sejam cumpridos. (ENTREVISTA 7, 2013)

O Governo Federal editou um decreto em 15 de dezembro de 2005 – revogado em 2007 pelo Decreto nº 6.202 – propondo que o Prêmio fosse concedido a partir de 2005 até 2015 e estabelecendo como suas finalidades “incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas que contribuam para os compromissos dos ODM”, assim como “construir um banco de prática de referência para a sociedade e gestores públicos, no marco das políticas públicas e reconhecer publicamente os esforços em favor dos ODM” (CAETANO, 2012, p. 30).

O Prêmio ODM Brasil ratifica a importância das ações desenvolvidas em prol dos ODM em todo o país, reconhecendo-as como práticas inspiradoras de desenvolvimento e transformação local. (ENTREVISTA 1, 2013)

As atividades relacionadas à promoção do Prêmio ODM têm sido decisivas para a mobilização dos atores sociais e para a execução de políticas em prol dos ODM. Os seminários de lançamento do Prêmio contribuíram para a mobilização de empresas, sociedade civil e governos. Muitas entidades que participaram desses eventos inscreveram suas experiências e, posteriormente, passaram a integrar o Movimento. O Prêmio é um instrumento de mobilização, pois através dele é realizado o chamado aos sujeitos sociais (ENTREVISTA 3, 2013).

Nestas iniciativas percebe-se que essa agenda apresenta um potencial de articulação e mobilização de lideranças e instituições que podem apoiar a

implementação de políticas públicas nos municípios. A articulação entre o governo federal, o PNUD e o Movimento Nacional por meio do Prêmio acabou por construir uma agenda de debates, em todo o território nacional, que extrapola o calendário do próprio prêmio. Ou seja, a plataforma ODM é contínua e o prêmio passou a ser uma das atividades da agenda dos ODM (CAETANO, 2012, p. 31-32).

### **3.4 – A Agenda de Compromissos e os processos de institucionalização**

A Agenda de Compromissos é uma das metodologias utilizada pelo Movimento Nacional e tem uma característica peculiar de ser aplicada exclusivamente em caso de uma institucionalização formal da plataforma ODM nas agendas de governo. Trata-se de um pacto firmado entre Governo Federal e Municípios e estruturado sobre os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Cada ODM conta com programas federais para auxiliar o seu município na melhoria dos indicadores sociais. A Agenda foi criada como um instrumento de gestão para que prefeitos e prefeitas consigam organizar a administração municipal com base na plataforma dos ODM.

É uma ferramenta em que o Governo Federal disponibiliza informações para que os cidadãos acompanhem com transparência os compromissos assumidos por seus municípios para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, reduzir as desigualdades sociais e gerar mais desenvolvimento local. Entendendo que, melhorar os indicadores sociais da população de determinado município exige cooperação federativa concreta, com o apoio do Governo Federal e comprometimento da gestão municipal.

Na Agenda estão inseridos programas, políticas e projetos do Governo Federal que podem ser implantados nos municípios de forma autônoma e que podem ser acompanhados e mensurados por meio de indicadores e metas vinculados a cada um dos

A implementação da Agenda de Compromissos implica um processo de institucionalização de espaços criados pela gestão municipal. Trata-se aqui da “centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado ou “pressionado” pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública (LUCHMANN, 2002, p. 3)

De acordo com teóricos do neo-institucionalismo:

As instituições apresentam duas características fundamentais, quais sejam, a capacidade de modelar comportamentos e ditar normas, agindo diretamente como mecanismo de socialização, por um lado, e o forte grau de efetivação dos objetivos e metas que lhes dão justificação. Nesta perspectiva, as instituições existem e se estabilizam tanto pelo fato de “fazerem sentido” ao conjunto dos atores sociais, quanto pelo fato de apresentarem resultados funcionais. (LUCHMANN, 2002, p. 26)

A Agenda de Compromissos é uma ferramenta de governo. Portanto, a ação do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade neste caso, se caracteriza pela mobilização de gestores e prefeitos para que implementem a Agenda. Isso não exclui o processo de mobilização de lideranças sociais para que estes também pressionem governos locais. As dimensões de atuação do movimento também se dão pelo reconhecimento da diversidade de sujeitos sociais e da pluralidade de ideias, sempre buscando fortalecer os mecanismos de participação no interior das organizações, para fortalecer uma nova cultura de governança pautada em um esforço de empoderamento democrático (ENTREVISTA 4, 2013).

O Movimento Nacional é, portanto “sujeito ativo e público de uma sociedade civil modernizada, demandatária de um duplo processo de democratização: na esfera

dos valores e práticas sociais; e na esfera dos subsistemas e práticas institucionais” A articulação da sociedade civil de dá com “racionalidade comunicativa e, portanto com um conjunto de atores que constroem novas identidade e solidariedades, tematizam problemas, demandam novos direitos instituem novos valores e reivindicam novas instituições” (LUCHMANN, 2002, p. 9).

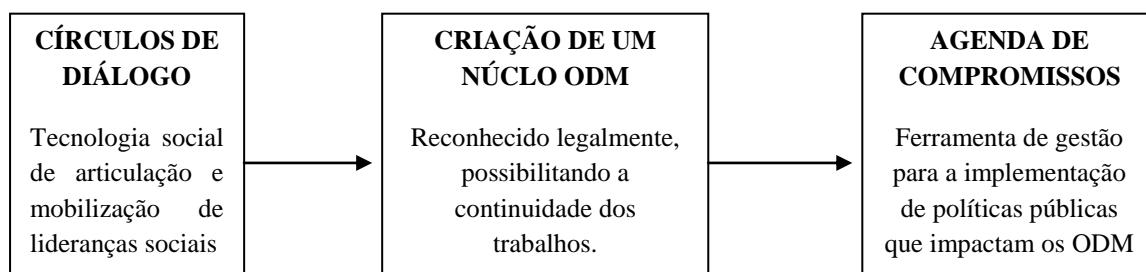
A adoção deste modelo referencial de protagonismo social realizado a partir de parcerias colaborativas amplia as possibilidades de mobilização e participação social. Essa possibilidade é naturalmente adquirida quando as pessoas são influenciadas e têm condições substanciais para decidir se envolver em temas para o interesse comum. Essa autonomia é limitada quando observamos modelos institucionais ultrapassados, demasiadamente burocráticos que, limitam os indivíduos em sua capacidade e habilidade de atuação. É preciso reconhecer que a vontade política é necessária para redesenhar instituições com menos burocracia e capazes de construir um novo caminho para atingir um mundo que desejamos (ENTREVISTA 2, 2013).

É de entendimento comum das lideranças e outros atores sociais envolvidos na atuação do MNCS, que as instituições têm papel fundamental para a consolidação dos ODM a nível municipal. Empreende-se, então, um esforço significativo de que as atividades produzidas pelo Movimento, tal qual a consolidação do Núcleo ODM (estadual ou municipal), possuam um reconhecimento legal. Esse reconhecimento se dá via Decreto instituído pelo poder executivo da região<sup>11</sup>.

Essa institucionalização é vista como garantia de que a execução de ações em prol dos ODM seja continuada independente de eventuais mudanças na gestão. Seria reconhecidamente, uma ferramenta de gestão continuada independente das disputas políticas por outras agendas. A parceria entre a sociedade civil, as diversas instâncias governamentais (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) e do setor

produtivo (indústria e serviços), constituem (*sic*) elementos essenciais para o êxito de projetos sustentáveis tanto pela possibilidade de agregar apoios, recursos financeiros, conhecimentos técnicos e capacidade de gestão, como pela otimização dos esforços para releitura da participação democrática. (ENTREVISTA 2, 2013)

A busca por essa institucionalização está relacionada com o objetivo final das ações do Movimento, implementar a Agenda ODM no município, tendo em vista que os ODM devem ser tratados em suas especificidades, nas diversidades regionais e locais, buscando atingir a todos. O fluxograma abaixo demonstra de forma simplificada como se dá essa estratégia:



Fonte: Elaboração própria a partir de relatos dos entrevistados

A institucionalização é vista como fundamental também, por possibilitar a correção das disparidades regionais. O Governo Federal tem implementado políticas nacionais, mas independente disso, os governos locais precisam criar condições de engendrar a devida importância para que essa agenda seja articulada. De acordo com entrevistados, essa é a estratégia utilizada pelo Movimento para avançar no cenário nacional e local, num processo articulado e capaz de elevar o nível de eficiência na

gestão pública, considerando a melhoria dos índices de responsabilidade fiscal e social, no aumento da transparência, na reinvenção de espaços para participação democrática e na prestação de contas em todos os setores da sociedade. (ENTREVISTA 5, 2013)

O Movimento Nacional se ocupa de facilitar e catalisar a aproximação entre pessoas, estimulando relações mais humanas, considerando reunir capacidades e habilidades para ações autogestionadas de participação democrática em espaços para o treinamento político dos indivíduos. É preciso ativar o compromisso político dos gestores públicos e o comprometimento pessoal da sociedade para materializar desejos para ações audaciosas e verdadeiramente transformadoras (ENTREVISTA 2, 2013)

Nesse sentido, os gestores públicos, em especial os governos locais podem considerar o Movimento como uma conexão para definição de demandas e compromissos da sociedade. A práxis de novas propostas, assim como o monitoramento e o acompanhamento das ações implantadas, concretiza o exercício da cidadania e da democracia participativa. É importante que os prefeitos, como líderes na gestão pública, se envolvam durante os seus mandatos e que também os candidatos às prefeituras, no processo eleitoral, se comprometam com esta nova agenda de trabalho assumindo verdadeiramente a representatividade da sociedade (ENTREVISTA 2, 2013).

O Movimento atua de maneira a pensar institucionalmente, formas de concretizar a Agenda de Compromissos no município (ENTREVISTA 8, 2013). Esse processo é de vital importância para que haja continuidade nos trabalhos relacionados aos ODM, ainda que ocorram modificações na gestão, seja pela mudança de governo (eleições), seja pela mudança dos gestores regionais (conselheiros e outras lideranças). “A institucionalização de vínculos ou articulações entre as unidades locais pretende

superar a estreiteza comumente associada com o localismo” (LUCHMANN, 2002, p. 18)

A importância da dinâmica ou do formato institucional diz respeito, neste sentido, a um conjunto de procedimentos (formais ou informais) que reduzam ou eliminem estes riscos e que permitam o estabelecimento de um processo no qual “os desiguais se tornem mais iguais, e as individualidades possam se expandir sem efeitos desagregadores e egoístas (...) uma síntese de novas formas societais de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão. (NOGUEIRA, 1998, p.20)

O que Nogueira afirma acima diz respeito à institucionalização de espaços de participação para a constituição de uma democracia direta. Mas pode ser adequado à estratégia de atuação do MNCS, no sentido de que, apropriar-se de mecanismos institucionais viabiliza a implementação de políticas públicas em prol dos ODM de forma mais efetiva. Sendo que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras que, mais ou menos formalizadas, organizam as diferentes atividades sociais. “A dimensão institucional torna-se, portanto, central, na medida em que constitui-se como substrato ou suporte da dinâmica política, definindo as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas” (LUCHMANN, 2002, p. 22).

Por entender que alguns elementos são centrais neste processo, tais como: a vontade e o comprometimento político do governo; a tradição associativa local e a dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade; o Movimento Nacional atua como articulador e mobilizador de todas as esferas da sociedade, desde as instâncias governamentais até as pequenas associações. Formando uma ampla rede de cooperação e estabelecendo mecanismos de interações entre Estado e sociedade.

## CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário político e social atual, nem todos os movimentos sociais são caracterizados por um ativismo de embate e conflito contraposto ao poder do estado. O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é um exemplo de articulação conjunta com diferentes setores sociais, incluindo o próprio estado como ator e protagonista. O movimento se organizou em torno de uma proposta desenvolvimentista, em que a plataforma ODM foi abraçada como um projeto político de combate à pobreza e desenvolvimento social. Mas o principal gatilho de articulação desse movimento foi uma mudança da cultura governamental, uma proposta de construção conjunta de uma esfera pública mais democrática que privilegiasse e incentivasse ações de múltiplos grupos e associações.

A gestão de políticas públicas pode e deve ser cidadã, ou seja, influenciada pela sociedade civil, desde que se trabalhe um efetivo empoderamento e democratização das redes de movimentos. Além do que, o movimento está interessado não só que as ações se concretizem no plano de políticas públicas, mas que cada setor desenvolva projetos que contribuam no alcance dos ODM, ou seja, as pequenas práticas dentro de associações locais também são incentivadas, formando um espaço com grande pluralidade de atuação. A formação de redes de movimentos tem contribuído para a horizontalidade do movimento, sendo que a parceria dos diferentes setores contribui para a valorização da participação social.

Essa possibilidade de participação da sociedade civil em cooperação com governos foi possível em função de um novo entendimento construído pelos movimentos sociais a partir dos anos 80. Como explica Maria da Glória Gohn:

Atualmente, ter autonomia não é ser contra tudo e todos, estar isolado ou de costas para o Estado, atuando à margem do instituído; ter autonomia é fundamentalmente, ter projetos e pensar os interesses dos grupos envolvidos com autodeterminação, é ter planejamento estratégico em termos de metas e programas. É ter a crítica, mas também a proposta de resolução para os conflitos que estão envolvidos; é ser flexível para incorporar os que ainda não participam, mas têm o desejo de participar, de mudar as coisas e os acontecimentos da forma como estão; é tentar sempre dar universalidade às demandas particulares, fazer política vencendo os desafios dos localismos; ter autonomia é priorizar a cidadania: construindo-a onde não existe, resgatando-a onde foi corrompida. (GOHN, 2004)

Sem possuir as características clássicas de um movimento social, o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem um forte componente de participação social em sua trajetória, indo de encontro com essa explicação de Gohn, assumindo um papel em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O MNCS através dessa articulação em redes de movimentos privilegia um debate sobre a transversalidade de diversos temas e valores, como solidariedade, democracia, participação e cooperação, e é dentro dessa relação que se pauta o ativismo conjunto desse movimento. As dimensões de atuação do movimento também se dão pelo reconhecimento da diversidade de sujeitos sociais e da pluralidade de ideias, sempre buscando fortalecer os mecanismos de participação no interior das organizações, para fortalecer uma nova cultura de governança pautada em um esforço de empoderamento democrático.

A forma de interação do Movimento Nacional se dá por meio de redes, na definição de Ilse Scherer-Warren, conceitualmente, existem três níveis de relações em redes: redes sociais, coletivos em rede e rede de movimentos sociais, “as quais

empiricamente interagem e se complementam, mas enquanto categorias analíticas devem ser diferenciadas”. Segundo ela, as redes sociais referem-se a uma comunidade de sentido na qual os atores sociais são os nós da rede, ligados entre si pelos laços dela, como redes relacionais. Já as redes organizacionais de mobilização da sociedade civil ou redes propositivas de políticas sociais ocorrem entre coletivos em rede e rede de movimentos sociais. (SCHERER- WARREN, 2008)

No caso do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, uma de suas formas de integração se dá por meio de coletivos em rede, que nas definições de Scherer-Warren, refere-se a conexões entre organizações empiricamente localizáveis. No âmbito do Movimento Nacional, além de Núcleos temáticos, podemos falar também de Núcleos integrados por diversas organizações da sociedade civil que não têm entre si identificação temática, mas que buscam o mesmo fim: o alcance das Metas do Milênio. (CAETANO, 2012, p. 47)

O Movimento também se caracteriza por ser uma rede de movimentos sociais, por criar novos espaços de governança ao trabalhar a parceria entre sociedade civil e governos – com ênfase na participação social; mesmo sendo nacional, articula ações locais e regionais; tem autonomia em suas ações respeitando as diferenças regionais.

Por um posicionamento estratégico, o Movimento atua de forma a institucionalizar suas ações, visando a continuidade dos trabalhos, por entender que “regras, poder, normas, abrangência, estabilidade e funcionalidade são algumas das características das instituições que, no caso mais específico dos processos políticos, tendem a apresentar importantes impactos e/ou influências na dinâmica societal.” (LUCHMANN, 2002, p. 27)

Tratar de movimentos sociais na atualidade implica em compreender inúmeras formas de conexões entre sociedade civil e Estado, dentro de um processo de

transformação democrática dessas relações. A sociedade civil organizada nesta era de globalização mais intensa tende a ser uma sociedade de redes inter-organizacionais e redes de movimentos e de formação de parcerias entre o público e privado, criando e ampliando espaços de governança com participação cidadã.

Considerar os limites e possibilidades desse constante processo de democratização nos remete a uma constante busca por aprofundar os limites atuais e fortalecer essas articulações através de novas identidades políticas e de valores:

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, apesar de novo, tem grande potencial para se tornar uma forte rede, com algumas vantagens em relação aos movimentos sociais tradicionais: utiliza ferramentas já testadas e aprovadas, têm metas fundamentadas e estruturadas que são capazes de responder com agilidade os seus propósitos. (CAETANO, 2012, p. 60)

Neste sentido, as relações entre o Movimento Nacional e Estado se cruzam nesta ampla rede de cooperação. Cabendo aqui ressaltar que as estratégias institucionalizadas de atuação do Movimento configuram apenas uma das formas de mobilização. Mas o Movimento vai além, valorizando e incentivando práticas que partem do seio da Sociedade Civil. As lideranças se comprometem nestas várias frentes de articulação, fortalecendo toda e qualquer ação que impacte positivamente no alcance das Metas do Milênio.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABERS, Rebecca N. e VON BÜLOW, Marisa. 2011. “*Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?*” *Sociologias* 13 (28) (December): 52–84.
- Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Publicação no site: <[www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br](http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br)> acesso em 8/7/2013
- ALONSO, Angela. *As Teorias dos Movimentos Sociais: Um Balanço do Debate.* *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 76, pp. 49-86, 2009.
- ALVAREZ,Sonia. 1998. “*A ‘Globalização’ dos Feminismos Latino-Americanos: Tendências dos Anos 90 e Desafios para o Novo Milênio*”. IN: Alvarez, Sonia; Dagnino, Evelina; Escobar, Arturo, Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte, UFMG, 383-426.
- ALVAREZ, Sonia e DAGNINO, Evelina. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos (Novas Leituras)*. Belo Horizonte, Editora UFMG. 2001
- AVRITZER, Leonardo. *Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Revista Opinião Pública. Vol. 14, Campinas, 2008
- AVRITZER, Leonardo. “*Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*”. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n.3, 2007, PP. 443 – 464
- AVRIRZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. IPEA, Rio de Janeiro, maio de 2012
- CAETANO, Wagner. *Participação Social como Ferramenta para o Alcance das Metas do Milênio. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade: Uma experiência de mobilização no Brasil*. [Dissertação]. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2012
- CARLOS, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva*. 36º Encontro Anual da ANPOCS, São Paulo, 2012
- DIANI,Mario, 2010. “*Organizações, coalizões e movimentos*”, Revista Brasileira de Ciência Política 3:219-250.
- Diretrizes do Funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (aprovado no Encontro Nacional do MNCS, em Curiba/ Agosto 2012)
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Anpocs, 1995.

- FRIEDMAN, Elisabeth Jay e HOCHSTETLER, Kathryn. *Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil.* Comparative Politics, October, 2002.
- GONH, Maria da Gloria (org.) *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais.* Petrópolis: vozes,2003.
- KÖRBES, Laurêncio João. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos Países da América do Sul.* [Dissertação]. Universidade de Brasília. Brasília, 2011.
- LUCHMANN, Lígia Helena. *Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões.* Revista Lua Nova, São Paulo, n.84, PP.353-364, 2011
- LUCHMANN, Lígia Helena. *A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade.* Cadernos de Pesquisa, n. 33, Novembro 2002
- MUNCK, Gerardo. 1997. “*Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais*”, em: DADOS, vol. 40 no. 1, Rio de Janeiro.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio, 2003. “*Sociedade Civil: entre o político-estatal e o universo gerencial*”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18(52):185-202
- PIRES, Roberto Rocha C. e VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.* Rio de Janeiro: IPEA, 2012
- RENNÓ, Lucio R. *Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: Um Estudo Comparado Sobre a América Latina.* Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 21, p. 71-82. Nov. 2003
- REVISTA, *Mobilização Social por um Brasil Melhor* – Publicação produzida pela Secretaria Geral da Presidência da República, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, 2012
- REZENDE, Maria José de. *As metas socioeconómicas denominadas Objetivos de desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social.* CONVERGENCIA, Revista de Ciencias Sociales. Universidade Estadual de Londrina. 2007.
- RIZEK, Cibele Saliba. *Resenha do livro: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil de Evelina Dagnino (org.).* São Paulo, Paz e Terra/ Unicamp, 2002. 364. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, nº 51
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais.* Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006

\_\_\_\_\_. Redes e sociedade civil global. In: HADDAD, S. (Org.). *ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002. p. 63-92.

- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais na América Latina – Caminhos para uma política emancipatória?* CADERNO CRH, Salvador, v.21, n. 54, p.505 – 517, Set./Dez. 2008

- SCHERER – WARREN, Ilse. *Teorias dos Movimentos Sociais na América Latina*. In: Redes de Movimentos Sociais. Edições Loyola. São Paulo. 2009

- SCHERER – WARREN, Ilse. *Novos Movimentos Sociais, a Construção da Democracia e o Papel dos Mediadores*. In: Redes de Movimentos Sociais. Edições Loyola. São Paulo. 2009

- SCHERER – WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos: uma Perspectiva para os Anos 90*. In: Redes de Movimentos Sociais. Edições Loyola. São Paulo. 2009

- TOURAINE, Alain. *Podemos Viver Juntos? Iguais e Diferentes*. Petrópolis: Editora Vozes. 1999

- WAMPLER, Brian. *Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy*. Polity, v.44, n. 4, October 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria – Geral da Presidência da República. *Revista ODM BRASIL 4ªed.* Brasil, 2012

BRASIL. Presidência da República. Secretaria – Geral da Presidência da República. *Revista Municipalização dos Objetivos do Milênio*. 2013.

## NOTAS

- 1.** UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Vídeo-aula **As concepções da democracia e sua influência na construção do Estado.** Belo Horizonte, 2012
- 2.** DECLARAÇÃO DO MILÊNIO (2000), disponível no site <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>> Ultimo acesso em 18 jul.2013
- 3.** Estudo elaborado pela Secretaria Nacional de Relações Político Sociais, da Secretaria Geral da Presidência da República, em maio de 2012. Disponível em <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>> Ultimo acesso em 2 jul. 2013. E pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizado em março de 2010. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/Docs/4\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf)> Ultimo acesso em 2 jul.2013.
- 4.** Com a finalidade de equalizar o poder de compra das rendas, a moeda local é expressa em termos de sua equivalência em poder aquisitivo, ou seja, a “paridade do poder de compra” (PPC). Em 1991 o Banco Mundial estimou uma linha internacional de pobreza equivalente a 1 dólar PPC por dia, a preços de 1985, cujo parâmetro passou a ser conhecido mundialmente para a determinação da linha de pobreza, inclusive dos ODM. No ano 2000 em novo cálculo, em base nos preços de 1993, a linha da pobreza seria fixada em 1,08 dólares PPC e posteriormente, com base dos preços de 2005, o Banco Mundial fixaria a linha da pobreza em 1,25 dólares PPC diários (NAÇÕES UNIDAS, *Objetivos de Desarollo Del Milenio*, Chile, 2010, p.25)
- 5.** Neste trabalho será utilizado o parâmetro equivalente a 1 dólar PPC por dia para a definição da linha da pobreza. Esta prática é adotada pelas Nações Unidas em diversos documentos oficiais.
- 6.** Cartilha MUNICIPALIZAÇÃO DOS ODM E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/arquivos-novos-2011/Municipalizacao%20dos%20ODM.pdf>> Ultimo acesso em 10 jul. 2013.
- 7.** Revista ISTO É DINHEIRO: História de um voluntário. Disponível em <[http://www.istoeedinheiro.com.br/noticias/13281\\_HISTORIA+DE+UM+VOLUNTARIO](http://www.istoeedinheiro.com.br/noticias/13281_HISTORIA+DE+UM+VOLUNTARIO)> Ultimo acesso em 3 Jul. 2013.
- 8.** Os Núcleos de ODM nos estados e nos municípios foram batizados de Nós Podemos, em alusão à campanha “Nós Podemos: 8 jeitos de muda o mundo”, estratégia brasileira de divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A campanha foi criada em 2005 pela equipe da agência de publicidade McCann-Erickson e coordenada pelo publicitário Percival Caropreso, a convite do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da ONU, e do Instituto Ethos.
- 9.** Nordeste I: Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco; Nordeste II: Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão
- 10.** Norte I: Tocantins, Pará e Amapá; Norte II: Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia

**11.** Exemplo de Decreto que institui um Núcleo Municipal  
<<http://www.odmbrasil.gov.br/arquivos/decreto-odm-alfenas-01-1>> Ultimo acesso em 17 jul 2013

## ENTREVISTAS

1. Entrevista com articuladora do Movimento Nós Podemos Paraná. Brasília, 22 de junho de 2013
2. Entrevista com articulador do Movimento Nós Podemos Paraná. Brasília, 25 de junho de 2013
3. Entrevista com articulador do Movimento Nós Podemos Santa Catarina. Brasília, 28 de junho de 2013
4. Entrevista com articulador do Movimento Nós Podemos Rondônia. Brasília, 29 de junho de 2013
5. Entrevista com funcionário da SG/PR. Brasília, 2 de julho de 2013
6. Entrevista com articulador do Movimento Nós Podemos Amazonas. Brasília, 3 de julho
7. Entrevista com articulador do Movimento Nós Podemos Paraíba. Brasília, 6 de julho de 2013
8. Entrevista com articulador do Movimento Nós Podemos Espírito Santo. Brasília, 8 de Julho de 2013