

Inovações sociais e governança regional no Quebec: que lugar resta aos novos movimentos sociais?

Regional governance and social innovation in Québec: Any place for social movements?

Denyse Côté¹
denyse.cote@uqo.ca

Étienne Simard¹
etsimard@gmail.com

Resumo

Os movimentos sociais foram importantes agentes de mudança e fonte de inovações sociais no Quebec, não somente num espaço público nacional, mas também, não se deve esquecer, num espaço regional onde se estruturaram os diferentes mecanismos que constituem a base do atual modelo quebequense de governabilidade. O objetivo deste artigo é analisar o potencial de emergência de uma nova geração de movimentos sociais na região quebequense. A questão levantada é a seguinte: que lugar existe nessa região para a emergência de uma nova geração de movimentos sociais? Os mecanismos de coconstrução de políticas e programas regionais são um elemento de bloqueio ou incentivo à emergência de novos movimentos sociais? Como as novas gerações de militantes se situam perante as políticas e estruturas herdadas de meio século de movimento associativo quebequense? Para responder a essas perguntas, nós examinaremos, em particular, os mecanismos de concertação das autoridades regionais com o movimento comunitário. Nosso artigo se apóia em dados de pesquisa sobre os movimentos sociais em sete regiões quebequenses, bem como numa análise de experiências profissionais e militantes do Quebec. Relacionaremos o conceito de inovação social desenvolvido pela teoria dos movimentos sociais àquele adotado pelas autoridades regionais, mais inspirado nos trabalhos do economista Schumpeter.

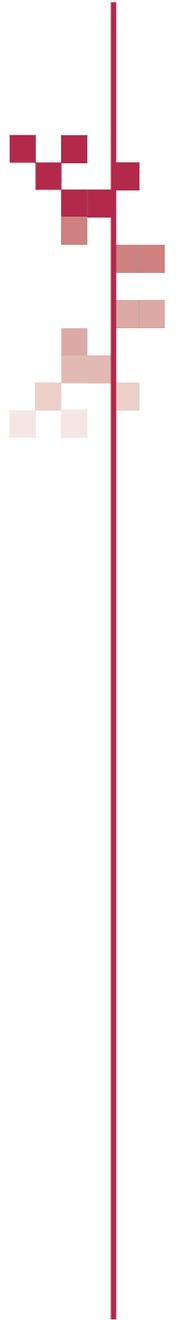
Palavras-chave: governança regional, movimentos sociais, inovação social.

Abstract

Social movements have been important sources of change and social innovation in Québec, at the national level but also in each of its regions where they were imbedded. Grassroots social movements were the building blocks of what is now known as the "Québec model" of governance. This paper discusses whether a new generation of social movements could emerge in the Québec regions where new co-construction mechanisms for policies and programs have been integrated into regional governance structures. How does this new generation of social activists position itself in regard to these new policies and structures inherited from half a century of social movements led by their predecessors? The article will focus on structures and mechanisms of concertation of regional authorities with local/regional community groups. It is based on data collected in various research projects in seven Québec regions and on longstanding professional experiences and experiences in advocacy. A parallel will be drawn between the concept of social innovation inherent to social movements and the one adopted by regional authorities based upon Schumpeter's economical analysis.

Key words: regional governance, social movements, social innovation.

¹ Universidade do Quebec em Outaouais, C.P. 1250,
Succursale Hull, Gatineau (Qc) J8X 3X7, Canadá.



Introdução

A entrada em cena de lutas sociais articuladas por movimentos combativos e diversificados na segunda metade do século XX deu origem a muitas reformas e inovações sociais² no Quebec. De fato, o Quebec atravessou uma *Revolução Tranquila*³, já em 1960, que modernizou o aparelho governamental assim como a economia quebequense e desencadeou uma série de reformas sociais que permitiram criar um verdadeiro Estado-providência. Baseada num nacionalismo renovado, inspirado na onda de afirmações nacionais dos países do Sul, essa 10ª província canadense, berço da sobrevivência francófona na América do Norte, começou então a se considerar como um Estado por inteiro, embora ainda faltasse uma reforma constitucional para consolidá-lo. Em decorrência dessas transformações que foram conduzidas pelas elites e possibilitaram a emergência de uma burguesia quebequense francófona e de uma população mais escolarizada e articulada, surgiu um movimento popular, estudantil, sindical e feminista, inspirado na "primavera" estudantil de 1968. Reprimido em 1970 durante a "Crise de Outubro", esse movimento permaneceu, contudo, "um movimento popular autônomo", que constitui atualmente uma real força política, com a qual os governos sucessivos têm de conviver.

Esses movimentos trouxeram no seu rastro estruturas organizacionais que contribuíram para uma melhor repartição das riquezas e para a ampliação da democracia em zonas que, antes, foram deixadas na sombra (Fraser, 2005). Com a obtenção do reconhecimento e do financiamento do Estado, as organizações oriundas desses movimentos se consolidaram, institucionalizaram-se e agruparam-se em federações. Elas percorrem agora o Quebec, intervindo tanto numa base territorial quanto em problemas específicos (saúde, moradia, endividamento, violência sexual, etc.) ligados a todas as esferas da vida social (Côté e Simard, 2011).

Nas regiões da Quebec⁴, os mecanismos de governança próprios daquilo que alguns designam por "modelo quebequense" (Côté *et al.*, 2007; Hamel e Jouve, 2006) possibilitaram um

alinhamento dessas organizações comunitárias às instâncias de planejamento do desenvolvimento econômico e social que surgiram posteriormente na região. O reconhecimento da especialização dos grupos comunitários pelo governo do Quebec garantiu sua permanência no espaço público, mas causou, ao mesmo tempo, um impacto sobre as suas dinâmicas internas e externas, seus papéis e suas missões. Nesse contexto, será que os movimentos sociais mantêm o mesmo potencial de inovação? Os mecanismos de concertação⁵ com o aparelho governamental no ambiente regional poderiam frear a emergência de inovações provenientes dos movimentos sociais? Para responder a estas perguntas, examinaremos o alinhamento das organizações comunitárias aos novos mecanismos de concertação regional, apoiando-nos em dados de pesquisas realizadas junto às organizações comunitárias de sete regiões do Quebec, bem como em observações coletadas ao longo de 30 anos de experiências profissionais e participativas.

Movimentos sociais e estruturas oriundas da Revolução Tranquila

O Estado quebequense dos anos 1960 construiu-se a partir de reformas sociais sucessivas num impulso de "modernização acelerada baseada no modelo do Estado-providência" (Ferretti, 1999) e denominada "Revolução Tranquila": nacionalização da energia elétrica, reforma da educação e da saúde, criação do Conselho de Orientação Econômica do Quebec e da Caixa de Depósitos e Aplicações, etc. Nessa época, o nacionalismo político florescente serviu de veículo para as aspirações da população e das elites políticas que buscavam uma mudança social profunda. Esse impulso perdeu fôlego no início dos anos 1980, não sem ter gerado importantes mudanças na cena sociopolítica, nas estruturas e nas orientações do governo do Quebec que persistem até hoje. Ao mesmo tempo, esse impulso deu origem a novos movimentos sociais (Vaillancourt, 1992), inspirados inicialmente no movimento dos direitos civis dos Es-

² Segundo Harrisson e Vézina (2006, p. 130), "as inovações sociais concernem à coordenação das relações entre os atores sociais dedicados à resolução de problemas socioeconômicos, com vistas a um melhor desempenho e ao bem-estar das coletividades".

³ N.T.: Corresponde à Revolução Silenciosa no Brasil.

⁴ A província de Quebec está dividida em 17 regiões administrativas cujas dimensões variam entre a de uma cidade (Montreal, Québec) e a de um território mais vasto que a França (Nord-du-Québec). Concebemos a região quebequense "em sua dupla dimensão de espaço físico e político" e como "novo território de referência do político" (Jouve, 2005, p. 323), como "novo lugar de convergência dos discursos e das práticas onde instituições, setor privado e grupos comunitários (encontram-se) em proximidade" (Côté, 1995, p. 112).

⁵ A concertação seria "um processo coletivo de coordenação baseado numa relação estruturada e duradoura entre atores sociais autônomos que aceitem compartilhar informação, discutir problemas e questões específicas [...] a fim de adotarem objetivos comuns e ações" (Bourque, 2008, p. 5). A concertação foi introduzida no Quebec pelo Partido Quebequense "e utilizada [...] no intuito de fazer com que os atores sociais aderissem a objetivos econômicos e sociais. A participação nos primeiros encontros de concertação era tripartite (sindicatos, empresariado e governo), mas, sob a pressão dos grupos de mulheres, sobretudo, ela foi [...] estendida a diversos grupos comunitários. A concertação repousa numa vontade explícita de alcançar um entendimento acerca do diagnóstico e das soluções de um problema: nela, os conflitos de interesses entre as partes ficam em segundo plano. As decisões não são tomadas por voto majoritário, devem emergir de um consenso" (Piotte, 1998, p. 198). "Se, por um lado, a concertação pode camuflar a oposição de interesses entre as partes, por outro, ela não pode eliminá-la, assim como também não pode abolir a relação de forças que une as partes" (Piotte, 1998, p. 199).

tados Unidos, nos movimentos estudantis da Europa e da América do Norte e nos movimentos africanos e latino-americanos de libertação nacional.

Esses novos movimentos sociais, comunitários, feministas e estudantis do Quebec se consolidaram e exerceram pressões contínuas para melhorar as condições de vida dos setores desfavorecidos. Em resposta, o governo criou progressivamente práticas e estruturas de reconhecimento dos grupos oriundos desses movimentos e de suas inovações sociais. Já no final dos anos 1970, foi criado um modo de financiamento e, posteriormente, esses grupos obtiveram um reconhecimento de sua experiência de intervenção junto às comunidades excluídas (Gouvernement Du Québec, 1988). O processo de institucionalização dos grupos comunitários e de suas práticas inovadoras (D'Amours, 2000; Lévesque e Vaillancourt, 1998; Bourque, 1997) são únicos no mundo e merecem nossa atenção.

Na verdade, essa institucionalização assume diferentes formas e compreende diversas fases.

[As] regras de compromisso [emergem] entre os atores [e aplicam-se] ao financiamento, às condições de desenvolvimento, às [modalidades] de participação, aos princípios de democratização, às formas de acordos de parceria, às políticas sociais, etc. (D'Amours, 2000, p. 2).

O primeiro tipo de institucionalização de grupos comunitários é o da criação de instituições públicas inspiradas em inovações comunitárias. Os grupos inovam para satisfazer as necessidades de uma coletividade local. Essas inovações são posteriormente transformadas em serviços sociais públicos que são reproduzidos em todo o território pelo aparelho governamental. Esses serviços são geralmente serviços de proximidade, como no caso dos Centros Locais de Serviços Comunitários (CLSC), das creches (CDE), dos serviços de assistência jurídica e dos serviços de apoio aos empreendedores, estes oferecidos agora pelos Centros Locais de Desenvolvimento (CLD). Como assinalam Lévesque e Vaillancourt (1998), o conjunto das regras dentro das estruturas recentemente criadas foge aos atores e aos grupos que deram origem ao acordo que permitiu sua criação.

Em outros casos, o reconhecimento governamental permite manter a autonomia estrutural dos organismos comunitários. A *Política de Reconhecimento dos Organismos Comunitários Autônomos* (PRSAC) do governo do Quebec, por exemplo, faz referência a isso ao reconhecer a

especificidade dos organismos comunitários autônomos em relação à economia social e ao movimento cooperativo; [o respeito da] autonomia dos organismos comunitários que se afastam de uma complementaridade e de uma parceria obrigadas com o Estado; [a centralidade do] apoio à missão como modo de financiamento mais capaz de favorecer a emergência de uma participação cidadã inovadora que emana de um meio em que os problemas são diretamente vividos (Guay e White, 2009, p. 20).

A institucionalização, então, se traduz mais num financiamento público recorrente que cria progressivamente missões específicas. Programas (Renaud *et al.*, 1997) ou acordos de serviços (Tardif, 2007) tornam-se assim, com o tempo, parte integrante das organizações comunitários, "de [sua] missão, de [seu] organograma [...] e dos orçamentos [anuais]" (Renaud *et al.*, 1997, p. 109). Esses grupos comunitários normatizam de certa forma sua dependência financeira perante o Estado, que, por sua vez, exerce uma influência crescente sobre as práticas e a cultura organizacionais desses grupos.

*A institucionalização dos grupos comunitários se traduz também no plano da legitimidade que lhes confere o poder público: o governo do Quebec reconhece que certos organismos representam a população à qual prestam serviços e os convida a ocuparem seus lugares ao lado do empresariado e dos sindicatos nas instâncias de concertação (Lévesque, 2004; Observatoire du Québec, 2002; Bourque, 2000; Dupuis, 1998). Esses mecanismos de concertação constituem uma das bases do "modelo quebequense", que se alinhou gradativamente ao neoliberalismo que imperava no meio político (Bouchard *et al.*, 2005).*

Oriundo da Revolução Tranquila, esse modelo de concertação entre o poder público quebequense e certas organizações provenientes da sociedade civil nos remete também ao corporativismo social quebequense dos anos 1930, quando a Igreja exercia seu governo sobre os componentes organizacionais da sociedade civil⁷. O Estado desempenhava então um papel de mediador, permitindo, no caso das relações de trabalho, por exemplo, de "[harmonizar os] interesses entre o empresariado e os trabalhadores no seio das entidades intermediárias" (Côté *et al.*, 2007, p. 11). A laicização subsequente das instituições quebequenses favoreceu, segundo alguns autores, a emergência de um novo tipo de corporativismo⁸ em matéria de relações de trabalho (Observatoire du Québec, 2002, p. 18; Archibald, 1983),

⁶ Um "modo particular de gestão econômica e social que se desenvolveu no Quebec desde os anos 1960" caracterizado pelo "papel ativo do Estado na vida econômica e pelo modo particular de concertação entre as instâncias governamentais e os agentes econômicos na elaboração das políticas sociais e econômicas, bem como na implementação de certos programas de desenvolvimento" (Observatoire du Québec, 2002, p. 14-15).

⁷ Principalmente por intermédio da Confederação dos Trabalhadores Católicos do Canadá (CTCC), que tinha por princípios que "entre operários e patrões pudessem existir interesses divergentes, mas não essencialmente opostos" e que "o Estado não fosse um instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, estando a serviço do bem comum" (Favreau e L'Heureux, 1984, p. 20).

⁸ O corporativismo é um "sistema de representação de interesses em que as unidades constituintes são organizadas em número limitado de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, reconhecidas ou autorizadas – ou mesmo criadas – pelo Estado e às quais foi garantido um monopólio deliberado de representação no seio de suas respectivas categorias, em troca do respeito de certos controles sobre a seleção dos líderes e a articulação das demandas e dos interesses" (Bourque, 1995, p. 14).

transformando os sindicatos e o empresariado em "parceiros conflituosos" no seio do Estado, obrigados a se organizarem em suas próprias bases, a trabalhar juntos para a construção de uma economia nacional, mas tendo de recorrer ao Estado "para definir um marco institucional que permitisse a negociação das demandas sociais e a regulação dos conflitos, a exemplo dos países escandinavos" (Côté *et al.*, 2007, p. 11). De acordo com certos autores (Bacqué *et al.*, 2005; D'Amours, 2000; Hamel, 1989; Bélanger, 1988), trata-se de um modelo neocorporativista. Na virada do século XXI, as pressões dos movimentos sociais quebequenses permitiram integrar um número cada vez maior de atores coletivos (associações, organizações comunitárias, etc.) nesses processos de concertação concebidos originariamente para os sindicatos (Lévesque *et al.*, 1999, p. 6). Vários grupos comunitários foram então convidados a tomar assento nas instâncias permanentes de consulta regional ou provincial ou em fóruns sociais e econômicos ditos de "concertação", no intuito de assegurar a representação de seu setor de intervenção.

A participação nesses mecanismos de concertação legiti- mou várias organizações comunitárias e lhes permitiu ocupar o espaço público numa base mais permanente. Essa legitimidade outorgada pelo poder público substituiu gradativamente a legitimidade vinda diretamente de suas respectivas bases, e os organismos comunitários passaram a concentrar cada vez mais suas atividades nas necessidades do aparelho, fosse ele governamental ou comunitário, e não na mobilização das populações marginalizadas, deixando pouco espaço para sua própria renovação ou para a renovação das demandas provenientes dos grupos excluídos (Shragge, 2003).

Regionalização, governança e grupos comunitários regionais

Paralelamente, é preciso lembrar que o processo de descentralização por etapas, iniciado há trinta anos pelo governo do Quebec, foi designado pelo termo "regionalização". Conforme iam sendo adotadas políticas em matéria de desenvolvimento econômico, social e cultural, responsabilidades e poderes foram gradativamente atribuídos às dezessete regiões administrativas quebequenses, na ótica da transformação do papel do Estado "providencial" e "planejador" em Estado "acompanhador" (Bourque, 2000; Klein, 1995). Eles foram confiados a organismos intermediários criados pelo governo: as Conferências Regionais das Autoridades (Conférences Régionales des Élus – CRÉ). Estas

conferências são estruturadas como um organismo não governamental. Ao contrário das cidades e dos municípios, elas não possuem nenhum poder de tributação nem de mecanismo eletivo; são unicamente imputáveis ao governo que as criou. No entanto, elas são responsáveis pela gestão do desenvolvimento sócio-sanitário e econômico de cada uma das regiões democracia participativa Quebec. O governo central lhes reconhece uma representatividade e um conhecimento especializado e lhes delega o poder de concertar com os atores regionais e financiar projetos de desenvolvimento de envergadura regional. Assim, instaura-se progressivamente, em cada região do Quebec, uma teia complexa de instâncias de decisão e concertação. Dela participam tanto autoridades eleitas quanto representantes de organismos prestadores de serviços ou especialistas em setores considerados prioritários. Esses organismos relacionam-se entre si no seio dessas instâncias de governanças regionais.

Essa regionalização constituía originariamente a resposta governamental ao movimento regionalista dos anos 60 e 70 que se opunha à centralização do Estado-providência quebequense emergente naquele momento. O regionalismo alinhava-se tanto a movimentos sociais regionais quanto aos interesses e discursos identitários e econômicos das elites regionais. Respondendo a essas demandas, bem como à necessidade de garantir o desenvolvimento econômico de todo o seu território, o governo do Quebec iniciou esse processo de regionalização com a criação de Conselhos Regionais de Saúde e Serviços Sociais, Conferências Administrativas Regionais e Conselhos Regionais de Cultura. Posteriormente, diferentes políticas de desenvolvimento econômico regional se sucederam: "Choix des régions" em 1983, "Le Quebec à l'heure de l'entreprise régionale" em 1988, etc. Essas políticas recorreram seguidamente à concertação com a sociedade civil, sob o reinado do Partido Quebequense em particular. A reforma Picotte (Gouvernement du Québec, 1992), de 1993, implantou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRD)⁹ em cada uma das regiões administrativas do Quebec. Seus poderes foram confirmados e ampliados pela reforma Michaud, em 1997. A partir desse momento, o conceito de regionalização no Quebec passou a remeter sempre a mecanismos de governança¹⁰ que recorrem à sociedade civil (Lévesque, 2004, p. 10).

Em 2003, o governo liberal implantou um modelo que, segundo ele, rompia com a Revolução Tranquila, para responder aos imperativos do neoliberalismo (Lévesque, 2004, p. 11). A lei 34¹¹, promulgada em 2004, criou as Conferências Regionais das Autoridades Eleitas (CRE) que substituíam os CRD. Trata-se de

⁹ Cerca de dez regiões já possuíam seu CRD desde o início dos anos 1970.

¹⁰ "Em regra geral, nos trabalhos científicos, a governança designa a emergência ou a adoção pelo poder público de novas medidas de concertação ou parceria a fim de mobilizar os recursos provenientes de atores econômicos ou de atores sociais vinculados à sociedade civil, no intuito de alcançar as finalidades que os Estados modernos não conseguem cumprir isoladamente" (Hamel, 2006, p. 6).

¹¹ Lei sobre o Ministério do Desenvolvimento Econômico e Regional e da Pesquisa, apresentada em 12 de novembro de 2003 e aprovada em 17 de dezembro do mesmo ano.

organismos intermediários¹² sem fins lucrativos e incorporados cuja existência, composição e mandato são determinados por uma lei provincial, mas sua gestão é autônoma e esses organismos são imputáveis ao seu conselho de administração, que adota as diretrizes descentralizadas pelo Quebec. Contrariamente aos municípios, esses organismos não têm poder de tributação nem legitimidade representativa, e os membros de seu conselho de administração são designados pela lei ou eleitos. Os CRE são os interlocutores privilegiados do governo do Quebec em sua respectiva região, tendo o poder de planejar seu desenvolvimento e administrar os orçamentos destinados pelo governo ao desenvolvimento de sua região¹³.

Ao contrário dos CRD, que tinham seu poder limitado ao desenvolvimento econômico, as CRE recebem do Quebec um poder ampliado em matéria de desenvolvimento social. Paralelamente, o lugar da sociedade civil nos processos decisórios encolheu em termos de número de votos no conselho de administração e pelo desaparecimento dos mecanismos eletivos. Com efeito, a lei 34 reserva um lugar central (no mínimo 2/3 das vagas) nos conselhos de administração das CRE aos prefeitos dos Municípios Regionais de Condado (MRC), que não são eleitos, ou então a vereadores eleitos por apenas uma fração da população regional para um mandato mais local que regional¹⁴. Desde então, em vez de participar de mesas de concertação interorganizacionais e intersetoriais, as organizações são integradas a estruturas controladas por autoridades eleitas que não devem prestar contas a nenhum eleitorado regional.

Os poderes conferidos a uma maioria de autoridades locais de uma região lhes dão a possibilidade de se contentar em "registrar a presença das forças organizadas" e de selecionar eventualmente as mais pertinentes em relação ao espaço público em questão, descartando aquelas que se levantam contra a ordem constitucional (Bacqué *et al.*, 2005, p. 19). Essas autoridades têm assim o poder de descartar toda e qualquer organização que deseje questionar o funcionamento que elas propõem. Tanto é verdade que o governo do Quebec outorgou às CRE o poder de avaliar os organismos que merecem um financiamento público.

O processo de planejamento e de aplicação dos planos regionais quinquenais mobiliza recursos consideráveis dentro dos grupos comunitários de cada região, exercendo assim uma grande influência em suas orientações. Em vários casos, os recursos, as orientações e o desenvolvimento de grupos comunitários foram submetidos às decisões e aos projetos das CRE. Inversamente aos CRD, que privilegiavam mais estruturas de concertação interorganizacionais, as CRE parecem mais integrar as organizações em estruturas controladas por autoridades municipais e por gestores do desenvolvimento.

Governança e emergência de inovações sociais em escala regional

O espaço público regional quebequense passa então a ser progressivamente ocupado pelo discurso que emana dos mecanismos de concertação regional (Côté e Simard, 2010). Os agentes governamentais se tornam seus porta-vozes, em nome tanto dos dirigentes quanto dos excluídos, restringindo de fato esse espaço público deliberativo apenas às mesas de concertação. Isso representa um freio para a emergência de inovações sociais em escala regional que não correspondam aos temas, aos interesses ou às prioridades dessas mesas de concertação ou dos dirigentes regionais. Sabe-se, na verdade, que as inovações sociais emergem, em muitos casos, de movimentos ou de esferas sociais distintas e muitas vezes reativas às ideias, aos discursos e às regras do momento.

Ora, os mecanismos de concertação regional privilegiam abertamente o modelo do empreendedor criativo (Schumpeter, 1976), pois seu modo de funcionamento se enquadra em procedimentos precisos: os discursos sobre os temas da exclusão e dos direitos da pessoa (igualdade entre homens e mulheres, itinerância, segurança alimentar, etc.) devem ser conduzidos pelas organizações comunitárias que trabalham nesses campos e nas mesas de concertação designadas, ou ainda pelos porta-vozes das instâncias regionais. As mudanças sociais restringem-se a projetos conduzidos por promotores coletivos devidamente identificados. Isso gera a exclusão de grupos ou ideias que não adotam esses novos modos de funcionamento. Ora, o debate público entre cidadãos ou grupos de cidadãos interessados e as autoridades políticas tem o dever de incluir, numa sociedade democrática, o discurso de contrapúblicos subalternos, rico em novos debates sociais. Estes discursos não correspondem obrigatoriamente aos discursos das elites locais e regionais que fazem parte das CRE, não estando, portanto, em conformidade com as prioridades das instâncias regionais.

A exclusão é cotidianamente construída (McAill, 1995). Para lutar contra ela, principalmente contra as novas formas de exclusão e os novos problemas sociais, é preciso aceitar que novos atores, oriundos dos "contrapúblicos subalternos", despontem por intermédio de relações conflituosas com as elites e as autoridades políticas. A voz desses contrapúblicos subalternos é transmitida por movimentos sociais emergentes em luta para serem considerados no espaço público. Assim, o reconhecimento dos direitos dos desfavorecidos, dos inquilinos, das mulheres, das vítimas de acidentes no trabalho, dos desempregados não pode concretizar-se na esfera pública sem associações que tenham sua missão e suas ações controladas por eles. Estas associações

¹² O fenômeno não é próprio do Quebec. Aliás, um novo acrônimo, GONGO, foi criado para designar essas "Governmental Non Governmental Organizations".

¹³ Entende-se por desenvolvimento regional tanto o desenvolvimento social quanto o desenvolvimento econômico.

¹⁴ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRD) que antecederam as CRE deviam reservar apenas 1/3 de seus assentos às autoridades municipais.

podem então estabelecer uma relação com as autoridades políticas e econômicas a fim de transmitir-lhes suas necessidades e seus interesses.

Trata-se, portanto, de uma "conduta coletiva organizada por um ator de classe que luta contra seu adversário de classe pela direção social da historicidade numa coletividade concreta" (Touraine, 1978, p. 104). Na verdade, os movimentos sociais tomam forma quando combinam concretamente três elementos (Touraine, 1973, p. 411). Em primeiro lugar, a identidade ou a autodefinição do ator coletivo, sua consciência de ser específico (Touraine, 1973, p. 411; Boucher, 1992, p. 9; Lamoureux, 1981, p. 6). Essa identidade de um movimento social não pode ser definida independentemente do segundo elemento, aquele de um conflito real com outro ator identificado (Touraine, 1973, p. 322), que "faz surgir o adversário [e] forma a consciência dos atores que se enfrentam" (Touraine, 1973, p. 362). Por fim, o terceiro elemento necessário à emergência de um movimento social é a totalidade definida como "campo de existência comum aos dois adversários em conflito" (Lamoureux, 1981, p. 7), como a problemática central na qual se concentra essa oposição (Boucher, 1992, p. 9) ou ainda como um "sistema de ação histórica em que os adversários, situados na dupla dialética das classes sociais, disputam a dominação" (Touraine, 1973, p. 363).

Cada ator vivencia "uma solidariedade específica e opõe-se ao outro [em torno da] apropriação e [do] destino de valores e recursos sociais" (Melucci, 1978, p. 37-38). O conflito situa-se assim no cerne da formação de um movimento social e se expressa num espaço que ultrapassa as estruturas e as normas políticas ou institucionais existentes. Além disso, um movimento social "engloba [...] todas as condutas que quebram as normas institucionalizadas nos papéis sociais, que ultrapassam as regras do sistema político e/ou que atacam a estrutura das relações de classes de uma sociedade" (Melucci, 1978, p. 38). Um movimento social

luta contra um poder que administra um sistema de normas e papéis. A ação visa a uma divisão diferente dos recursos, a uma adaptação funcional da organização, a uma (nova) distribuição dos papéis [...] Ela tende, ao mesmo tempo, a romper os limites institucionais da organização e a ultrapassar seu marco normativo. O conflito vai além do âmbito da organização e se desloca para o sistema político (Melucci, 1978, p. 38).

Por fim, um movimento social não age "estritamente dentro do sistema político existente; [ele procura] ultrapassá-lo, abrindo novos canais para a expressão da demanda política, ampliando a participação para além dos limites [...] previstos" (Melucci, 1978, p. 38-39). A ultrapassagem do marco institucional e político do momento, sua "não-focalização no sistema político" institucional seria até mesmo uma condição inerente para que uma conduta coletiva fosse considerada um movimento social (Melucci, 1978, p. 49). Deste modo, um movimento social é capaz de dar um sentido às suas atividades e produzir a partir daí orientações sociais e culturais (Touraine, 1974).

Assim, a expressão de um conflito é uma condição central para a emergência de um movimento social e para a criação de novas propostas. Um movimento social pode se constituir somente num espaço externo às estruturas políticas ou administrativas. Ora, no espaço regional, nada é mais improvável, pois esse espaço é ocupado por estruturas de concertação que integram em seu seio as organizações oriundas dos movimentos sociais anteriores: esse contexto desencoraja, na verdade, a construção de um espaço próprio.

A necessidade de controlar o conflito obriga o sistema de dominação a intervir constantemente nos diferentes níveis da estrutura [a fim de] mantê-los nos limites da compatibilidade que correspondem às relações fundamentais de classe (Melucci, 1978, p. 45).

As novas estruturas regionais não são instituições no sentido tradicional do termo, sendo antes instâncias "metade instituições, metade aparelhos" (Laurin-Frenette, 1999, p. 9) cuja regulação é de natureza tecnojurídica (Bourque *et al.*, 1999). Dentro desse contexto, por definição, nenhum conflito aberto é possível, "o código genético dos procedimentos de concertação [...] que visa a restabelecer o laço entre a sociedade civil e o político impede toda e qualquer expressão do conflito" (Jouve, 2005, p. 326). De fato, os atores que estão no seio das instâncias de governança regional agem num espaço onde o conflito não pode se expressar. Além disso, o "reconhecimento institucional de certos grupos pelo Estado contribui para fixar as fronteiras de tais grupos, para fundamentar sua identidade e para aí encerrar os indivíduos, que são levados a participar na condição de mulher, indígena [sic], etc., para terem mais chances de fazer com que suas vozes sejam ouvidas" (Bacqué *et al.*, 2005, p. 19). Ora, "se o conflito não ultrapassar os limites do sistema político ou do sistema organizacional [em questão], tratar-se-á mais de uma competição política ou de uma oposição de interesses dentro de um determinado marco normativo" (Melucci, 1978, p. 38) do que de um movimento social.

A profissionalização dos atores da sociedade civil que participam desses mecanismos de concertação (Côté e Simard, 2011; Jouve, 2005; Lamoureux, 1996) e a tendência atual à incorporação da cidadania (Bourque *et al.*, 1999) freiam também a emergência de novos movimentos sociais regionais. Ora, uma sociedade não pode engendrar-se senão por si mesma: "as lutas devem ser travadas pelos atores interessados" (Lamoureux, 1981, p. 7). Uma sociedade não pode ser engendrada unicamente por profissionais. Concebida inicialmente como uma forma de integração das populações desfavorecidas no desenvolvimento regional, a "institucionalização" dos organismos comunitários e sua integração nas estruturas de governança regional podem afastá-los ainda mais de sua base: efeito perverso, sem dúvida, ligado ao fato de que, na maioria dos casos, são mais os profissionais comunitários do que os próprios cidadãos em desvantagem que conduzem a luta.

Essa tendência à transferência do poder dos membros da base para os trabalhadores já havia sido destacada por Godbout (1991). É como se o ideal da gestão pela base tivesse se transformado em ideal de autogestão (ou seja, gestão pelos produtores de serviços) e, depois, em ideal de gestão tecnocrática [isto é, gestão concentrada nas necessidades do aparelho] (Côté e Simard, 2011).

O potencial de emergência de novos movimentos sociais regionais pode então ser obstruído pelo imenso lugar que ocupam essas instâncias no espaço público regional, bem como pela negação dos mecanismos de construção de atores oriundos dos contrapúblicos subalternos (Fraser, 2005). Isso é particularmente verdadeiro no que concerne à conscientização do ator em relação às problemáticas que se encontram muitas vezes em espaços externos às estruturas existentes, através da construção de alavancas organizacionais autônomas articuladas em torno de novos desafios sociais e muitas vezes através do conflito com os discursos e as estruturas existentes.

Que lugar é reservado, na região, aos novos movimentos sociais do Quebec?

Através dos canais nacionais de mídia, as organizações comunitárias contribuem ainda hoje para a vitalidade do debate público e para o exercício de uma democracia deliberativa e aberta. As cerca de 4.000 organizações comunitárias quebequenses reunidas em aproximadamente 250 federações sempre representam barreiras contra o neoliberalismo e fazem com que uma voz discordante do discurso das elites seja ouvida. Entretanto, elas exercem também, paradoxalmente, uma influência reguladora sobre as novas esferas sociais de influência, rompendo sutilmente com suas práticas originais. Na verdade, o reconhecimento e o financiamento obtidos pelos grupos comunitários à custa de uma longa luta fazem parte de um processo de institucionalização, o único capaz de garantir uma sustentabilidade das inovações reivindicadas pelos movimentos sociais. E esses organismos comunitários devem prestar contas tanto ao governo – e às vezes até mais a ele – quanto à sua base cidadã. Concretamente, eles passam muitas vezes a se estruturar em torno de problemáticas privilegiadas por políticas e orientações governamentais.

Na região do Quebec, o espaço necessário à emergência de movimentos sociais contemporâneos e à formulação de novas problemáticas sociais torna-se, assim, restringido por essa onipotência de grupos comunitários semi-institucionalizados. A integração desses grupos às estruturas regionais de concertação e de consulta orienta mais suas atividades e recursos para um desenvolvimento econômico e social planejado pelas CRE do que para a mobilização das populações vulneráveis que eles representam. O conjunto organizacional resultante é complexo e, sem dúvida, mais estável financeiramente, profissionalizado e até mesmo parcialmente burocratizado.

Observa-se também, às vezes, a emergência de grupos, geralmente mais radicais, que agem com certo recuo em relação às estruturas de governança. Mas eles sobrevivem melhor nos grandes centros urbanos. Os efeitos do número e do poder atrativo das grandes cidades sempre permitem a renovação e a multiplicação de espaços diversificados de expressão. Em escala regional, as condições são muitas vezes menos propícias. As organizações integradas às redes oficiais ocupam todos os espaços deliberativos no seio das estruturas de governança. Elas também se reúnem em federações nacionais que se dedicam à formação, à coordenação, à pesquisa e à representação política ligadas ao seu setor específico de atividade. No nível regional, os grupos comunitários que alcançaram duas ou três décadas de existência estão, portanto, vinculados a essas federações e, ao mesmo tempo, agrupados regionalmente. Elas absorvem assim quase todos os recursos militantes potencialmente disponíveis. O espaço que permite a identificação de uma nova problemática, a definição de uma luta e a expressão da crítica se veem assim reduzidos. Todo novo grupo é geralmente referido pelas instâncias regionais ou pelos organismos comunitários ao grupo já financiado e que trabalha no mesmo campo.

Assiste-se assim à formalização de especializações dentro dos grupos comunitários que se transformam progressivamente em únicos representantes reconhecidos de um setor de atividade social dentro do sistema tecnocrático de concertação. Isso contribui para impedir a emergência ou para marginalizar qualquer novo grupo formado fora desse espaço. Um espaço deliberativo independente das estruturas de governança, embora essencial à expressão de conflitos entre diferentes projetos de sociedade, é quase inexistente. As novas problemáticas são então evacuadas ou assumidas sem que lhes seja dado um seguimento real pelos organismos reconhecidos.

Nas regiões do Quebec, as novas estruturas implantadas através do processo de descentralização não permitiram, portanto, a criação de um real espaço deliberativo entre governantes e governados. Elas tampouco permitem a criação da distância necessária à discussão dos interesses de todos os seus cidadãos (Thériault, 1996; Habermas, 1993). Isso diz respeito, em particular, aos contrapúblicos subalternos (Fraser, 2005) que enfrentam uma regulação maior nas regiões. A “competição” direta com as redes oficiais de grupos comunitários que possuem mais recursos e um acesso mais direto às tribunas regionais representa um desafio considerável para qualquer novo grupo que deseje se fazer conhecer.

Em matéria de inovação, o modelo privilegiado pelos dispositivos de concertação regional e mais bem adaptado à sua cultura não é o dos novos movimentos sociais, e, sim, aquele proposto pelo economista Schumpeter (1976). Segundo ele, a democracia seria mais uma competição entre líderes que um espaço de deliberação em torno do *bem comum*, tal como descreve Habermas (1993). A inovação seria a chave da mudança econômica ou política e teria como força motora os empreendedores (para a economia) ou os líderes (para o político). Aplicada ao desenvolvimento social regional, essa tese defenderia a ideia de

que são mais os grupos promotores de projetos "sustentáveis", "financiáveis", com resultados tangíveis (mensuráveis), do que os próprios cidadãos ou os movimentos sociais criados por eles, que asseguram a vitalidade democrática da região.

Nesta concepção, a inovação e a mudança social proviriam mais de especialistas do que dos próprios cidadãos. O potencial de intervenção dos cidadãos em suas próprias condições de vida parece, neste caso, excluído. Pode-se prever a emergência de novos tipos de redes paralelas, permitindo a expressão de condutas coletivas ignoradas pelos dispositivos formais de concertação. De fato, o potencial criativo dos movimentos cidadãos ainda tem de ser plenamente considerado pelas autoridades. Por natureza, a ação militante renova-se no seio das redes paralelas; ela saberá, sem dúvida, adaptar-se a esse novo contexto e construir seus novos espaços.

Por outro lado, as novas estruturas regionais de *concertação* com os grupos comunitários regionais permitem assegurar uma melhor regulação das problemáticas sociais num determinado território. São elas que integram as demandas de escuta apresentadas pelos grupos comunitários regionais há mais de 40 anos. Porém, enquanto elas permitem orientar a missão e as ações dos grupos que delas participam, essas novas estruturas mantêm na sombra ou mesmo limita o desenvolvimento de movimentos de oposição. Por fim, essas novas estruturas regionais de concertação não resolvem em nada a questão da redistribuição do poder.

Se, por um lado, a província do Quebec permanece uma referência histórica de primeira ordem em matéria de movimentos sociais e governança "compartilhada", por outro lado ela enfrenta hoje, por outro lado, um importante desafio político e social: o da institucionalização de seus movimentos sociais de primeira geração. A mensagem enviada aos novos militantes regionais é a seguinte: se você desejar participar de um movimento social de defesa dos direitos, o melhor seria profissionalizar-se (tornar-se um executivo de grupo comunitário), calar-se ou juntar-se a movimentos mais radicais estabelecidos não na sua região de origem, mas, sim, na metrópole. Porque o espaço público regional permanece surdo às vozes dos novos "contrapúblicos subalternos". Ora, a fratura entre ricos e pobres hoje aumenta no Quebec, em decorrência de duas décadas de políticas neoliberais, tornando indispensável que a voz dos menos abastados possa emergir com força na cena política regional. De fato, os líderes políticos regionais, aqueles que, segundo Schumpeter, constituem a fonte da inovação social, embora mantenham uma relação constante com os grupos comunitários através das estruturas de *concertação* em sua própria região, não vão assumir os interesses dos desfavorecidos como prioridade de ação e intervenção.

Referências

- ARCHIBALD, C. 1983. *Un Québec corporatiste?* Hull, Asticou. 428 p.
- BACQUÉ, M.-H. ; REY, H. ; SINTOMER, Y. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*. Paris, La Découverte, 314 p.
- BÉLANGER, P. R. 1988. Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 90. *Nouvelles pratiques sociales*, 1(1):101-114.
- BOUCHARD, M.J. 2005. *De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive, l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec*. Montréal, CRISES, 21 p.
- BOUCHARD, M. J.; LÉVESQUE, B.; ST-PIERRE, J. 2005. *Modèle québécois de développement et gouvernance: entre le partenariat et le néolibéralisme?* Montréal, Cahiers du CRISES, 24 p.
- BOUCHER, J. 1992. *Les mouvements sociaux: réflexion à partir des théories de l'action collective et de la régulation*. Montréal, CRISES, 83 p.
- BOURQUE, D. 1997. Trajectoire de l'organisation communautaire professionnelle. *Nouvelles pratiques sociales*, 10(1):59-70.
- BOURQUE, D. 2008. *Concertation et partenariat*. Québec, PUQ, 142 p.
- BOURQUE, G.; DUCHASTEL, J.; PINEAULT, É. 1999. L'incorporation de la citoyenneté. *Sociologie et Sociétés*, 31(2):41-64.
- BOURQUE, G.L. 2000. *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 235 p.
- BOURQUE, G.L. 1995. *Le néo-corporatisme comme angle d'analyse de la nouvelle politique industrielle au Québec*. Montréal, Cahiers du CRISES, 54 p.
- CÔTÉ, L.; LÉVESQUE, B.; MORNEAU, G. 2007. L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs. *Politique et Sociétés*, 26(1):3-26.
- CÔTÉ, D.; SIMARD, E. 2010. De l'utopie radicale à la bonne gouvernance: le cas du Québec. *AmeriQuests*, 7(1):42-53.
- CÔTÉ, D.; SIMARD, É. 2011. Local Governance and Social Movements in Québec: The Perverse Effects of Corporate Culture. In: D. CROWTHER; A.-M. DAVILA-GOMEZ (org.). *Human Dignity and Managerial Responsibility*. London, Gower.
- CÔTÉ, D. 1995. Développement communautaire et rapports sociaux de sexe: essai d'analyse sur toile de fond régionale. In: D. CÔTÉ et al. (org), *Du local au planétaire: réflexions et pratiques de femmes en développement régional*. Montréal, Remue-ménage, p. 109-133.
- D'AMOURS, M. 2000. *Procès d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec*. Montréal, Cahiers du CRISES, 45 p.
- DUPUIS, J.-P. 1998. Les rôles des acteurs locaux et régionaux dans la construction du modèle québécois de développement économique. In: M.-U. PROULX (org.), *Territoires et développement économique*. Paris, L'Harmattan.
- FAVREAU, L.; L'HEUREUX, P. 1984. *Le projet de société de la CSN de 1966 à aujourd'hui*. Montréal, Centre de Formation Populaire, 269 p.
- FERRETTI, L. 1999. La Révolution tranquille. *L'Action Nationale*, LXXXIX(10):59-91.
- FRASER, N. 2005. *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et distribution*. Paris, La Découverte, p. 107-144.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. 1988. *Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*. Québec, Les Publications du Québec, 803 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. 1992. *Développer les régions du Québec*. Québec, Office de planification et de développement du Québec.
- HABERMAS, J. 1993. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot.
- HAMEL, P.; JOUVE, B. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 142 p.
- HAMEL, P. 1989. Développement local et action communautaire à l'heure du néo-corporatisme. In: B. LÉVESQUE; A. JOYAL; O. CHOUINARD (org.), *L'autre économie: une économie alternative*. Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 261-276.

- HARRISSON, D.; VÉZINA, M. 2006. L'innovation sociale, une introduction. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(2):129-138. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1370-4788.2006.00300.x>
- JOUVE, B. 2005. La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue Française de Science Politique*, 55(2):317-337. <http://dx.doi.org/10.3917/rfsp.552.0317>
- KLEIN, J.-L. 1995. De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec. *Lien social et politiques*, 33: 133-141.
- LAMOUREUX, J. 1996. *La concertation: perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme*. Montréal, Cahiers du CRISES, 32 p.
- LAMOUREUX, D. 1981. Mouvement social et lutte des femmes. *Sociologie et Sociétés*, 13(2):131-138.
- LAURIN-FRENETTE, N. 1999. Le démantèlement des institutions intermédiaires de la régulation sociale: vers une nouvelle forme de domination. *Sociologie et Sociétés*, XXXI(2):65-72.
- LÉVESQUE, B. 2004. *Le modèle québécois et le développement régional et local: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*. Montréal Cahiers du CRISES, 18 p.
- LÉVESQUE, B.; BOURQUE G.L.; VAILLANCOURT, Y. 1999. Trois positions dans le débat sur le modèle québécois. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(2):1-10.
- LÉVESQUE, B.; VAILLANCOURT, Y. 1998. *Les services de proximité au Québec: de l'expérimentation à l'institutionnalisation*. Montréal, Cahiers du CRISES, 23 p.
- McALL, C. 1995. Les murs de la cité: territoires d'exclusion et espaces de citoyenneté. *Lien Social et Politiques*, 34:61-92.
- MELUCCI, A. 1978. Société en changement et nouveaux mouvements sociaux. *Sociologie et Sociétés*, 10(2):37-54.
- OBSERVATOIRE DU QUÉBEC. 2002. *L'urgence d'agir: une économie interpellée par la mondialisation*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- PIOTTE, J.-M. 1998. *Du combat au partenariat : interventions critiques sur le syndicalisme québécois*. Montréal, Nota Bene, 274 p.
- RENAUD, L.; CHEVALIER, S.; O'LOUGHLIN, J. 1997. L'institutionnalisation des programmes communautaires: revue des modèles théoriques et proposition d'un modèle. *Revue Canadienne de Santé Publique*, 88(2):109-113.
- SCHUMPETER, J.A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London, Taylor Et Francis.
- SHRAGGE, E. 2003. *Activism and Social Change: Lessons for Community and Local Organizing Action*. Toronto, Broadview Press, 227 p.
- THÉRIAULT, J.Y. 1996. De la critique de l'État à la reviviscence de la société civile. In: S. PAQUEROT (org.), *L'État aux orties?*. Montréal, Écosociété, p. 141-150.
- TARDIF, C. 2007. *Les corporations de développement communautaire au Québec: processus d'institutionnalisation et trajectoires socioterritoriales spécifiques*. Montréal. Thèse de doctorat en Études urbaines. Université du Québec à Montréal, 450 p.
- TOURAINÉ, A. 1978. Théorie et pratique d'une sociologie de l'action. *Sociologie et Sociétés*, 10(2):149-188.
- TOURAINÉ, A. 1974. *Pour la sociologie*. Paris, Seuil, 243 p.
- TOURAINÉ, A. 1973. *Production de la société*. Paris, Seuil, 542 p.
- VAILLANCOURT, J.-G. 1992. Deux nouveaux mouvements sociaux québécois: le mouvement pour la paix et le mouvement vert. In: G. DAIGLE; G. ROCHER (org.), *Le Québec en jeu: comprendre les grands défis*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 790-807.

Submetido: 16/03/2011

Aceito: 18/04/2011