

Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America

A Comparison of Chile and Brazil

Joe Foweraker



United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) work for Geneva 2000 was carried out with the support of the Netherlands, Sweden and the United Nations Division for Social Policy/Department of Economic and Social Affairs. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8178

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
Introduction	1
The Historical Context	2
Social movements and the state	2
Old and new social movements	4
Demand making and the language of rights	5
Institutional engagement	6
Democratic Transition	7
Cycles of protest	7
The projection of grassroots movements into political society	8
Transition, neoliberalism and the decline of grassroots movements	8
The Democratic Regimes	9
The rise of NGOs	9
NGOs in Chile and Brazil	11
The changing trajectory of grassroots mobilization in Chile and Brazil	13
NGOs, social policy and the state in Chile and Brazil	16
The contemporary malaise of grassroots movements	21
State reform and grassroots participation	23
Conclusion	25
Bibliography	28
UNRISD Programme Papers on Civil Society and Social Movements	33

Acronyms

ABONG	Associação Brasileira de Órgãos Não Governamentais (<i>Brazilian Association of NGOs</i>)
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (<i>Latin American Association of Promotion Organizations</i>)
AMENCAR	Amparo ao Menor Carente (<i>Help for Needy Children</i>)
AVPM	Associação das Vítimas da Poluição do Medio-ambiente (<i>Association of the Victims of Pollution and Bad Living Conditions</i>)
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos sobre Saúde (<i>Brazilian Centre of Health Studies</i>)
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (<i>Research, Study and Action Centre for Children and Adolescents</i>)
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (<i>State Company of Basic Sanitation and Water Pollution Control Technology—Brazil</i>)
CIDA	Canadian International Development Agency
CIM	Consejo Inter-regional Mapuche (<i>Cross-regional Mapuche Council</i>)
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (<i>National Corporation for Indigenous Development</i>)
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (<i>National Confederation of Agriculture Workers</i>)
PCPC	Projeto de Contrôlo da Poluição em Cubatão (<i>Cubatão Pollution Control Project</i>)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (<i>Pastoral Commission for the Land—Brazil</i>)
CUT	Central Unitária de Trabajadores (<i>Workers' Combined Union</i>)
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (<i>Federation of Organisations for Social and Educational Welfare</i>)
FICONG	Programa de Fortalecimiento Institucional a las ONG (<i>Programme of Institutional Development for NGOs</i>)
FOSIS	Fondo de Solidaridad y Inversión Social (<i>Social Investment and Solidarity Fund</i>)
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Medical e Previdência Social (<i>National Institute for Health Care of the Social Security System</i>)
INJ	Instituto Nacional de la Juventud (<i>National Youth Institute</i>)
GIA	Grupo de Investigación Agraria (<i>Agrarian Research Group</i>)
GINGO	government-induced NGO
ISAPRES	Instituciones de Salud Previsional (<i>Institutions for Health Insurance</i>)
MPAS	Ministério de Previsión y Asistencia Social (<i>Ministry of Social Security and Welfare</i>)
MS	Ministério de Saúde (<i>Health Ministry—Brazil</i>)
MST	Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (<i>Landless Workers Movement</i>)
NGO	non-governmental organization
PNRA	Plan Nacional de Reforma Agrária (<i>National Plan of Agrarian Reform</i>)
PROCERA	Programa Especial de Crédito à Reforma Agrária (<i>Special Credit Programme for Agrarian Reform</i>)
PT	Partido dos Trabalhadores (<i>Workers' Party</i>)
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (<i>National Department for Women</i>)
SMO	social movement organization
UDR	União Democrática Nacional (<i>Democratic Ruralist Union</i>)
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper examines the evolution of grassroots political activity in Latin America, with special reference to Chile and Brazil, and assesses its impact on the policy and practices of social development. It traces this trajectory through the transition from authoritarian to democratic rule, and focuses on the response of grassroots organizations to democratic governance and the rise of neoliberalism in the 1990s.

The social movement activity of the authoritarian period is seen to decline or change, leading to an emphasis on negotiation rather than mobilization, and on increasing interaction and involvement with state agencies. Non-governmental organizations (NGOs), in contrast, multiply or become more visible, but where they interact effectively with the state they can be subordinated to state policy, and where they fail to interact they can be ineffective. Grassroots organizations did achieve some impact on social development in the 1990s, but the impact was on policy implementation rather than policy making, and was likely to be partial and patchy rather than comprehensive or fundamental.

Prior to the 1990s, grassroots political activity was already primarily urban and oriented to the state. Prior to the democratic transitions, grassroots demands were often driven by local and material concerns but came to be stated in terms of rights. With transition to democracy the focus on the state has remained, but the cohesive effect of rights demands lost; and the combination of "elite" democracy with neoliberal economic policy has pushed grassroots organizations to the political sidelines.

These tendencies have been compensated in part by the proliferation of NGOs with external sources of support. But the NGOs themselves entered into crisis with the decline or constricted agendas of external funding. This created an acute dilemma for grassroots organizations, with traditional forms of mobilization unable to achieve their policy objectives (the Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) in Brazil, the Mapuche peoples of Chile) and a closer relationship with the state (especially NGOs seeking financial survival) often leading to complete or partial co-optation. The grassroots organizations may simply deliver social services for the state (health and educational reform in Chile), or be split and demobilized by bureaucratic infighting (health reform in Brazil). In all cases a closer involvement with state agencies has left the organizations exposed to clientelist controls and political bossism.

Grassroots organizations across Latin America cannot survive now without state funding. But the price is often a loss of their capacity to maintain a critical stance or promote alternative development projects. With or without the state, they are increasingly preoccupied with their own financial survival, often to the detriment of the constituencies they are meant to serve. Many organizations disappear, and grassroots leaders leave to work elsewhere.

Yet there are more hopeful signs. Neoliberalism also means the reform of the state apparatus, and especially its decentralization, and this sometimes promotes new forms of popular participation. Grassroots organizations may begin to move from service delivery to influencing social policy—at least at the municipal level. Furthermore, NGOs in particular have begun to form local, national and even international associations to take maximum advantage of these opportunities. But decentralization does not always dissolve—and may even strengthen—clientelist politics, and so the risk of co-optation remains; and state policy may seek greater participation through the creation of its own “user groups” rather than responding to autonomous grassroots activity.

This analysis does not suggest that grassroots political activity in the 1990s is unimportant, or entirely ineffective. But a realistic view must recognize that its influence on social policy is piecemeal, and that its role is more in social service delivery than in shaping social policy itself. This is not necessarily a bad thing, and may be a perfectly proper role in the context of decentralization and financial constraint. But international agencies should seek to identify and nurture those grassroots organizations that can take on the distinct task of criticism and advocacy, and so promote possible alternative futures for social development.

Joe Foweraker is a Professor of Government at the University of Essex and the Executive Director of the European Consortium for Political Research (ECPR).

Résumé

Ce document examine l'évolution de l'activité politique populaire en Amérique latine, en consacrant une attention particulière au Chili et au Brésil, et évalue son incidence sur la politique et les pratiques du développement social. Il suit ce processus à travers la transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique, et se concentre sur la réaction des organisations de la base à la gouvernance démocratique ainsi qu'à l'apparition du néolibéralisme dans les années 1990.

L'activité du mouvement social de la période autoritaire est perçue comme étant en baisse ou en mutation, ce qui amène à mettre l'accent sur la négociation plutôt que sur la mobilisation, et à accroître l'interaction et la participation avec les organismes nationaux. Par opposition, les organisations non gouvernementales (ONG) se multiplient ou deviennent plus visibles, mais là où leur interaction avec l'État est utile, elles risquent de se trouver subordonnées à la politique nationale, et là où aucune interaction n'est possible, elles s'exposent à demeurer inefficaces. Les organisations populaires sont parvenues à avoir une certaine incidence sur le développement social dans les années 1990, mais celle-ci s'est surtout fait sentir sur le plan de l'exécution plutôt que sur celui de l'élaboration de politiques, et a été probablement partielle et inégale plutôt que globale ou fondamentale.

Avant les années 1990, l'activité politique de base était déjà principalement urbaine et orientée vers l'État. Avant les transitions démocratiques, les exigences populaires étaient souvent mues

par des considérations d'ordre local ou matériel, mais elles en sont venues à être articulées en terme de droits. Avec la transition vers la démocratie, l'accent continue d'être mis sur l'État, mais l'effet mobilisateur des demandes relatives aux droits s'est perdu; et avec l'association entre la démocratie "élitiste" et la politique économique néolibérale, les organisations populaires se sont retrouvées marginalisées sur le plan politique.

Ces tendances ont été compensées en partie par la prolifération des ONG bénéficiant de sources extérieures de financement. Mais les ONG elles-mêmes sont entrées dans une crise avec la diminution ou la compression de leurs programmes de financement externe. Cela a créé un énorme dilemme pour les organisations populaires: tantôt les formes traditionnelles de mobilisation ne leur permettaient plus d'atteindre leurs objectifs politiques (Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (MST) du Brésil, Peuples Mapuche du Chili), tantôt le fait d'avoir une relation plus étroite avec l'État (surtout pour les ONG qui cherchaient à survivre sur le plan financier) a fini par déboucher sur une cooptation partielle ou totale. Les organisations populaires peuvent soit fournir des services sociaux pour l'État (réforme de la santé et de l'éducation au Chili), soit être divisées et démobilisées par des luttes internes bureaucratiques (réforme de la santé au Brésil). Dans tous les cas, un engagement approfondi auprès des organismes nationaux a exposé les organisations aux contrôles clientélistes et au diktat des hommes politiques.

Les organisations de la base dans tout l'Amérique Latine ne peuvent plus aujourd'hui survivre sans un financement de l'État. Mais l'érosion de leur capacité à conserver une position critique ou à promouvoir un projet de développement parallèle est souvent le prix à payer. Avec ou sans l'État, elles se soucient de plus en plus de leur propre survie financière, souvent au détriment des circonscriptions qu'elles sont censées servir. Nombre d'organisations populaires disparaissent, et leurs responsables doivent aller travailler ailleurs.

Il existe néanmoins des signes d'espoir. Le néolibéralisme signifie également la réforme de l'appareil d'État, et surtout sa décentralisation, ce qui peut parfois promouvoir de nouvelles formes de participation populaire. Les organisations populaires, au lieu de se contenter de fournir des services, peuvent se mettre à influencer la politique sociale, du moins au niveau municipal. Les ONG ont commencé en outre à former des associations locales, nationales, voire internationales, pour profiter au maximum de ces possibilités. Mais la décentralisation ne dissout pas toujours la politique clientéliste — et pourrait même parfois la renforcer — et le risque de cooptation demeure; une politique étatiste pourrait chercher à obtenir une participation accrue par le biais de la création de ses propres "groupes d'utilisateurs" plutôt qu'en réagissant à une activité populaire autonome.

Cette analyse ne suggère pas que l'activité politique populaire dans les années 1990 ait été futile ou totalement inefficace. Mais une opinion réaliste doit reconnaître que son influence sur la politique sociale reste limitée, et que son rôle consiste de plus en plus à fournir des services sociaux plutôt qu'à façonner la politique sociale elle-même. Ce n'est pas forcément une mauvaise chose, et cela pourrait même être un rôle parfaitement adéquat dans un contexte de décentralisation et de contraintes financières. Mais les organismes internationaux devraient chercher à

identifier et à aider celles des organisations populaires qui peuvent entreprendre la tâche bien différente de critiquer et de militer, et promouvoir ainsi la possibilité d'un autre avenir pour le développement social.

Joe Foweraker est Professeur de Gouvernement à l'Université d'Essex et Directeur exécutif du *European Consortium for Political Research (ECPR)* (Consortium européen pour la recherche politique).

Resumen

En este documento se examina la evolución de la actividad política popular en Latinoamérica, haciendo especial referencia a Chile y Brasil, y se evalúan sus efectos en la política y la práctica del desarrollo social. Se hace un seguimiento de esta trayectoria mediante la transición del régimen autoritario al democrático, y se centra en la respuesta de las organizaciones populares al gobierno democrático y al surgimiento del neoliberalismo en el decenio de 1990.

Se observa un declive o un cambio en la actividad del movimiento social propio del periodo autoritario, lo que conduce a un mayor énfasis en la negociación que en la movilización, y a la interacción y participación crecientes con los organismos estatales. Por el contrario, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) se multiplican o se hacen más visibles, pero en los ámbitos en que interactúan eficazmente con el Estado pueden subordinarse a la política estatal, y en los que no interactúan con el Estado pueden ser ineficaces. Las organizaciones populares lograron ejercer un cierto impacto en el desarrollo social en el decenio de 1990, pero este se reflejó más bien en la aplicación de políticas que en su elaboración, y era más probable que éste fuera parcial y desigual que exhaustivo o fundamental.

Antes de la década de 1990, la actividad política popular ya era fundamentalmente urbana y orientada al Estado. Anteriormente a las transiciones democráticas, las reivindicaciones populares a menudo estaban impulsadas por preocupaciones locales y materiales, pero acababan expresándose como derechos. Con la transición a la democracia, el Estado sigue siendo centro de atención, pero se han perdido los efectos cohesivos de las reivindicaciones de derechos; y la combinación de democracia "elitista" con la política económica neoliberal ha conducido a la

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21544

