



OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acompanhamento e análise das políticas
públicas da cidade de São Paulo

25



Movimentos sociais

os desafios da participação

Instituto Pólis / PUC-SP

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

25

Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação

Outubro, 2005

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP

das áreas de Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o Colegiado de Gestão do **Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED e da Novib ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Esse Caderno apresenta reflexões sobre as formas e a qualidade da participação cidadã no novo modelo de gestão descentralizada inaugurado com a criação das subprefeituras na cidade de São Paulo. O estudo aborda a dinâmica e os dilemas que os movimentos sociais encontram na interface com o poder público e nas relações que estabelecem entre si, apontando os desafios que se colocam para o pleno exercício do controle social.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

IEe Instituto de Estudos Especiais
da PUC/SP

Ana Claudia Chaves Teixeira¹
Luciana Tatagiba²

¹ Coordenadora da Área de Participação Cidadã do Instituto Pólis.

² Professora do Departamento de Ciência Política da UNICAMP.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana
Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. -- São Paulo,
Instituto Pólis / PUC-SP, 2005. 122p. (Observatório dos Direitos do
Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 25)

ISBN

1. Participação Cidadã. 2. Movimentos Sociais. 3. Gestão Participativa.
4. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 5. Conselho de Representantes.
6. Gestão Descentralizada. 7. Subprefeitura. 8. Cidade de São Paulo.
9. Avaliação de Gestão. 10. Gestão Marta Suplicy. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP.
- III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da Série: Anna Luiza Salles Souto e Rosângela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos, Thaís Cattel Gomes Alves, Luiz Roberto Lauand e
Thiago Thadeu da Rocha

Produção editorial: Paula Santoro, Iara Rolnik e Miranda Zoppi

Revisão de texto: Eugênio Vinci de Moraes

Projeto gráfico: Bamboo Studio

Editoração eletrônica: Silvia Amstalden Franco

Fotolito e impressão: Maxprint Editora e Gráfica Ltda

Sumário

Apresentação	9
2. Atores e territórios	15
2.1. Imagens do território	15
2.2. Os atores em movimento no território	26
2.3. Os movimentos de ontem e de hoje	38
3. Experiências participativas no governo Marta Suplicy	47
3.1. Avaliação geral sobre os canais de participação	47
3.2. Orçamento Participativo: do entusiasmo ao desencanto	55
3.3. A Participação no Plano Diretor Regional: diferenças entre as regiões	63
4. Participação e democracia: velhos e novos desafios	70
4.1. O lugar da participação no projeto político do governo	74
4.2. Movimentos sociais e sistema político: discutindo a questão da autonomia	83
5. Agenda de pesquisa e de ação	106

1. Apresentação

A pesquisa “Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação” foi desenhada com a finalidade de compreender de que maneira o processo de descentralização administrativa, iniciado com a implantação das subprefeituras no decorrer da administração Marta Suplicy, teve impacto na forma como a participação cidadã ocorre na cidade de São Paulo. Analisaram-se os limites e as possibilidades da participação cidadã junto às subprefeituras, e o alcance do controle social das políticas no âmbito local.

Esse estudo buscou envolver lideranças sociais locais, ligadas aos fóruns e movimentos representados no Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão. No processo de produção coletiva e de disseminação do conhecimento efetuados no âmbito desse projeto, as lideranças presentes no Colegiado participaram de todo o processo de elaboração do desenho da pesquisa e também contribuíram na discussão da versão preliminar do texto, em uma oficina que contou com a presença das autoras e de especialistas na temática³.

Prevista na Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990, a Lei de Implantação das Subprefeituras – que viriam a substituir as administrações regionais – só foi aprovada em 2002, no governo Marta Suplicy, pela Lei Municipal nº 13.339, de 1º de agosto de 2002. As 31 subprefeituras aprovadas começaram a funcionar – ainda que precariamente – em 2003. Os Conselhos de Representantes, também previstos na Lei Orgânica Municipal – e que deveriam ser instalados em todas as subprefeituras como formas de controle social – foram aprovados por lei em julho de 2004 (Lei nº 13.881). Contudo, até o momento da elaboração deste estudo, apesar de muita pressão social, eles ainda não haviam sido implementados. Em razão desse contexto, o processo de descentralização nas subprefeituras ainda era incipiente, na ocasião dessa pesquisa.

A eleição dos Conselhos de Representantes estava prevista para abril de 2005, mas foi suspensa por uma liminar do Tribunal de Justiça. O presidente do Tribunal acolheu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), movida pelo Ministério Público, na qual se argumentava que a Lei Orgânica do Município, aprovada em 1990, feria a Constituição ao atribuir a iniciativa de criar os Conselhos de Representantes para a Câmara Municipal: o MP entendeu que esta iniciativa caberia ao poder Executivo. Até o momento da conclusão deste texto não havia acontecido o julgamento definitivo da ADI.

Vale dizer ainda que o processo de descentralização administrativa em subprefeituras, já no primeiro semestre de 2005, com o governo José Serra, sofreu um recuo. Ao invés de aprofundar esse novo desenho de gestão da cidade, a descentralização administrativa, este governo iniciou um processo de re-centralização, desativando as Coordenadorias de Saúde e de Educação da maioria das subprefeituras. Na Saúde, foram mantidas apenas cinco das 31 Coordenadorias, uma para cada região da cidade; no caso da Educação, restaram 13 Coordenadorias. Consolidando o esvaziamento das subprefeituras, a proposta orçamentária para o ano de 2006 enviada pelo prefeito para a Câmara Municipal previa a volta do orçamento das Coordenadorias para as secretarias de Saúde e Educação, retirando-as das subprefeituras.

Como será possível perceber nas páginas seguintes, e já adiantando um dos resultados desta investigação, encontramos uma descentralização administrativa inconclusa, cujo desenho ainda era incerto e em experimentação e, portanto, seus efeitos sobre a participação só puderam ser parcialmente percebidos pelos entrevistados e analisados, em seguida, por nós. Frequentemente, os entrevistados, ao comentarem sobre o processo de implantação das subprefeituras e a participação nesses espaços, discorriam sobre o conjunto da gestão

de Marta Suplicy e de como foi a participação no seu governo. Este não era o foco central da pesquisa, contudo a investigação trouxe elementos sobre essa gestão, sobre os canais de participação implantados e sobre os movimentos e organizações da população, que, a nosso ver, extrapolam nosso objetivo inicial, mas revelam muito sobre o contexto mais geral da democracia e das formas de fazer política que estamos vivenciando atualmente. É importante ressaltar ainda que os questionários da pesquisa foram aplicados de setembro de 2004 a abril de 2005, coincidindo com o período de eleições municipais e de transição entre os governos de Marta Suplicy e José Serra. O que colaborou ainda mais para que parte dos entrevistados realizasse, em algum momento da entrevista, certo balanço da gestão petista.

O presente texto aborda, portanto, a forma pela qual a participação cidadã se deu no governo Marta Suplicy, num contexto em que a descentralização havia acabado de começar, com a implantação das subprefeituras. O fato de esse processo ser recente à época da pesquisa transforma-o em uma das variáveis – não a única – que interferem no desenho e nas condições da participação na cidade.

Quanto à metodologia empregada, a pesquisa foi realizada por meio de um roteiro de questões para as entrevistas com lideranças, outro para o Executivo e outro para os vereadores⁴. Como não seria possível, por motivo de tempo e de recursos, investigar todas as 31 subprefeituras, optou-se por escolher três delas: Capela do Socorro – zona Sul da cidade, São Mateus – zona Leste –, e Sé – região central⁵. Estas três subprefeituras foram escolhidas por serem reconhecidamente regiões da cidade com grande mobilização social e ativo histórico de participação. A escolha também se deve ao fato de essas áreas possuírem características diferenciadas em termos populacional, ambiental, econômico e político, proporcionando um bom retrato da participação cidadã no novo modelo de gestão. Foram entrevistados militantes de diferentes movimentos, vereadores de diferentes parti-

dos políticos, e agentes públicos, de cada uma das três subprefeituras (subprefeito, coordenador de saúde e coordenador de ação social) e da administração central (da Coordenadoria de Participação Popular, ligada ao Gabinete da Prefeita e da Secretaria Municipal de Subprefeituras), num total de 50 entrevistas. Do total dos entrevistados, 27 pertencem ao sexo masculino e 23 ao sexo feminino. Nas tabelas abaixo, vemos a distribuição total da amostra nas subprefeituras, por campo de atuação:

TABELA I
Distribuição da amostra, por campo de atuação

Campo de atuação	N	%
Sociedade civil	35	70,0
Executivo local	09	18,0
Executivo municipal	02	4,0
Legislativo	04	8,0
TOTAL	50	100,0

TABELA II
Distribuição da amostra, por subprefeitura e campo de atuação

Subprefeituras	Sociedade civil	Governo	Total
Sé	12	03	15
São Mateus	12	03	15
Capela do Socorro	11	03	14
TOTAL	35	09	44

Como vemos, do total dos entrevistados, 70% atuam na sociedade civil. As entrevistas com as lideranças das regiões e agentes do poder público local abordavam invariavelmente três blocos de perguntas: a) caracterização da região quanto ao perfil econômico e social, seus problemas e mudanças nos últimos anos; b) caracterização do processo de descentralização na região, ressaltando as vantagens e desvantagens

de implementar as subprefeituras e os seus impactos; c) a participação na região, procurando explorar os movimentos mais importantes, como ela ocorre, quais os canais mais importantes de participação e qual o impacto das subprefeituras na participação.

Quanto aos entrevistados das organizações e movimentos sociais em cada uma das três subprefeituras, parte deles foi indicada pelas lideranças que fazem parte do Colegiado do Observatório e, portanto, são ligados aos temas de moradia, saúde, educação, assistência social, criança e adolescente. Foram entrevistadas ainda pessoas atuantes em outros temas importantes para cada região, tais como cultura, mulheres, cooperativas de reciclagem, etc. Quando não havia indicações do Colegiado, outras pessoas ligadas aos movimentos de cada região fizeram indicações dos contatos, ou ainda, os próprios entrevistados nos indicaram outras lideranças⁶. A distribuição final das entrevistas, por área específica de atuação, segue na tabela abaixo:

TABELA III
Entrevistas na sociedade civil, por área de atuação,
por subprefeitura

Áreas	Sé	São Mateus	Capela do Socorro	Total
Combate à fome	1	-	-	1
Economia informal	1	-	-	1
Meio ambiente	-	1	-	1
Mulheres	1	-	-	1
Negro	1	-	-	1
População de rua	1	-	-	1
Conselho gestor do telecentro	-	1	-	1
Mova	-	1	1	2
Cooperativa de reciclagem	-	1	-	1
Saúde	2	3	2	7
Cultura	1	2	1	4
Moradia	3	1	2	6
Criança e adolescente	1	2	5	8
TOTAL	12	12	11	35

Esta amostra certamente tem alguns limites analíticos. Primeiro, vale dizer que ela foi realizada a partir de indicações, não houve uma pesquisa exaustiva de todos os atores relevantes em cada região, e certamente há outros atores que não foram entrevistados. Segundo, foi entrevistada uma pessoa de cada movimento ou organização, o que não significa que todo o movimento ou organização naquela região tenham a mesma avaliação que a pessoa entrevistada. Terceiro, dado o perfil da amostra há um grau de dificuldade ao comparar sujeitos diferentes (com experiência em áreas de atuação diferentes, como moradia, saúde, educação, etc.) em três contextos bem distintos (Capela do Socorro, Sé e São Mateus). Duas variáveis sempre mudam: os sujeitos (organizações) e o contexto.

Tendo em vistas essas restrições, resolvemos dar a essa pesquisa um caráter exploratório. É um esforço de sistematizar e apontar questões para uma agenda – no sentido amplo, tanto pode ser uma agenda de pesquisa quanto uma agenda de problematizações para que os movimentos e entidades sociais aprofundem. Como será possível perceber ao longo deste texto, as entrevistas nos abrem um leque de interrogações, impossíveis de serem respondidas por elas mesmas. Por isso, este texto configura-se como uma forma de apontar problemas, inquietações, possibilidades de aprofundamento de questões.

Vale ressaltar, ainda, que foi na região da Capela do Socorro que encontramos mais dificuldades para realizar a pesquisa. Não foi fácil encontrar lideranças que quisessem falar sobre o tema, e as entrevistas resultaram em um material comparativamente menos denso do que o das outras regiões. Além desse problema, surgiu outro: nenhum entrevistado fazia parte de movimentos ligados à proteção do meio ambiente, embora seja um tema referido por vários atores desta região.

As análises realizadas a seguir, a partir das entrevistas, dividem-se em quatro eixos: atores e territórios; experiências participativas no governo Marta Suplicy; participação e democracia: velhos e novos desafios; e a agenda de pesquisa e de ação.

2. Atores e territórios

2.1. Imagens do território

Como os movimentos descrevem o seu território? Nesse esforço de caracterização, quais são as dimensões mais enfatizadas? Em que medida as representações sobre as regiões se relacionam com as avaliações sobre a natureza das lutas – individuais e coletivas – que elas abrigam e dos desafios e potencialidades que lhe são próprios? Sem a pretensão de responder a essas perguntas – ambição que exigiria um outro esforço de investigação –, vamos apenas recuperar nas entrevistas alguns aspectos mais evidentes.

Nas três subprefeituras, a descrição do território esteve associada à avaliação das *condições de vida da sua população*, em particular, das classes populares. Nesse registro, as entrevistas citaram a falta de emprego; a ausência de políticas sociais universais e inclusivas de qualidade; a falta de uma política eficiente de transporte, o que limita a possibilidade de acesso a outras regiões da cidade; as restrições de acesso ao lazer e à cultura; a violência do tráfico de drogas e a violência policial, dentre outros. Todas essas lutas apontam para contrastes gritantes entre opulência e carências materiais. Por conseguinte, ao descreverem o território, os entrevistados destacam o desemprego, a violência e o tráfico de drogas como os fenômenos que têm afetado o cotidiano das pessoas. Podemos

nos perguntar como os setores organizados lidam hoje com esses fatores que dizem respeito à vida material, quando sabemos que nas décadas de 70 e 80 surgiram, por exemplo, movimentos contra a carestia. No entanto, não temos como avançar nessa reflexão. Fica o desafio de em outras pesquisas conseguirmos perceber como estes temas afetam a organização da população, e se novos movimentos e novas formas de luta estão surgindo em torno deles.

Mas, o reconhecimento dessas carências veio acompanhado, também, de uma avaliação que destaca as realizações sociais do governo de Marta Suplicy. Nas três subprefeituras, chama a atenção o reconhecimento de que as obras sociais e as políticas urbanas favoreceram os que estavam mais excluídos:

Melhora na saúde, na questão do transporte. [...] Só não vê que mudou quem não quer [...] você vê a relação com os moradores de rua. [...] Alguns moradores estão mais limpos. E que é uma possibilidade de cidadania. [Sociedade civil (9) – Sé]

O centro de São Paulo no governo da Luiza, na porrada, deu uma avançada legal. Ficou um centro meio parecido com um centro para todos. [...] No segundo governo do PT, com a Marta [...] o centro da cidade de São Paulo tem muito mais vida do que há 16 anos atrás. [...] Eu avalio que tem aportes qualitativos e quantitativos. [Sociedade civil (10) – Sé]

A gente tem sentido um olhar diferenciado, um esforço do poder público municipal em fazer com que [...] os equipamentos públicos cheguem, a exemplo, dos dois CEUs construídos na região. [Sociedade civil (4) – São Mateus]

Mesmo na saúde, melhorou bastante, não foi o suficiente, mas essa Prefeitura investiu muito. [...] Na área do transporte houve uma melhora. Se a gente pensar em equipamento... assim eu já falei da renda mínima. [...] Só os bairros que foram pavimentados [...] eu não sei quantos quilômetros foram [...] uma boa parte.

[...] Melhorou a questão da iluminação pública, você percebe que a cidade está mais clara [...] tem bairros inteiros que foram iluminados. [Sociedade civil (8) – São Mateus]

Três CEUs aqui na região deram uma nova cara do ponto de vista de lazer, de cultura, de acesso a determinadas coisas. [...] Muitas pessoas que nunca haviam entrado num teatro, nunca haviam visto um cinema... então o CEU, ele abriu essa possibilidade de relação com a cultura e com a educação dessa população, ainda que restritos. [Sociedade civil (1) – Capela do Socorro]

No governo passado, eu acho que essas regiões foram favorecidas com a construção dos CEUs [...] o programa de governo, eu diria que teve a população economicamente desfavorecida como foco. [Sociedade civil (7) – Capela do Socorro]

Eu moro naquela região [há] aproximadamente 23 anos, e nenhum outro governo atuou tanto [...] fez tanto investimento naquela região. Na questão do asfalto, na questão de agilizar transporte para os moradores, a troca de ônibus, trouxe mais qualidade para aquela população. Isso foi uma coisa assim muito respeitosa da administração anterior. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Pelo próprio perfil do universo de sujeitos entrevistados – indivíduos com uma longa trajetória de militância – a importância da *luta política*, como forma de fazer frente às carências cotidianas, foi muito enfatizada nas narrativas de descrição do território.

Na **subprefeitura de São Mateus**, essa associação entre necessidade, luta, organização e conquista esteve particularmente presente nas entrevistas, conformando a memória de uma região, uma memória coletiva que confere significado e importância às trajetórias individuais. Nos fragmentos a seguir, identificamos esse olhar orgulhoso que coloca a política como lugar do reconhecimento individual e coletivo:

Eu considero uma marca muito positiva de São Mateus a capacidade histórica e a qualidade de organização das lideranças.

São Mateus é um berço das CEBs, do movimento sindical, do movimento político, que inclusive contribuiu fortemente com suas lideranças para o surgimento do Partido dos Trabalhadores, para o fortalecimento da CUT, fortalecimento das pastorais populares. Então, esse histórico de organização e a qualidade das lideranças que vivem e das lideranças que brotam em São Mateus, eu [os] caracterizaria como um ponto forte da Região. [Sociedade civil (4) – São Mateus]

A marca [de São Mateus] é essa luta das lideranças, a luta da população, a união que a população tem. [...] A gente teve movimentos para ter hospital em São Mateus, movimentos para linha de ônibus... e é uma luta muito forte, muito grande mesmo e a população é unida realmente. [Executivo local (1) – São Mateus]

É uma região muito carente [...] tem 45 favelas [...] um povo muito fácil de manipular até pela carência que tem. Mas, por outro lado, é um povo também que luta muito. São Mateus é um bairro assim que quase tudo o que começa, começa em São Mateus. E tem um povo assim muito reivindicador, vai para a luta mesmo, reivindica, nem sempre as reivindicações são conquistadas, a gente reivindica muito, mas pouco consegue. Mas o povo não desanima. [Sociedade civil (12) – São Mateus]

O papel conferido às lutas políticas na descrição do território fica evidenciado, como vimos, nas inúmeras referências às conquistas possíveis por meio da participação. Conquistas que, em sua maioria, têm a ver com a melhoria do acesso aos equipamentos públicos, como postos de saúde, creches, hospitais e escolas. Esse é um registro presente em várias entrevistas, tanto das lideranças sociais quanto do poder público local:

O movimento inaugurava o posto [de saúde], tinha a placa oficial e a placa nossa, do movimento. Então nós temos esses 14

postos que foram feitos numa época só, o hospital de São Mateus, o hospital de Sapopemba é resultado de luta, o mutirão do São Francisco, onde hoje moram as famílias, são resultados de lutas. Assim, o número de creches que foi criado de uns 20 anos pra cá, os núcleos de atendimento aos jovens, que são cursos profissionalizantes, e também está aí, hoje nós temos sete. Então, eu acho que dá sim, dá até pra gente mapear onde eles estão situados nos três distritos. [Sociedade civil (2) – São Mateus]

É o discurso de uma população sofrida pelas condições de vida, mas consciente dos avanços que a luta social possibilita, de conquistar, de falar... essa é uma região que pode falar de carteirinha: o PMS, Programa Metropolitano de Saúde, iniciou aqui. [...] Nem foram feitas muitas unidades aqui... foram feitas no resto da cidade. [...] Mas eu acho que tem [essa] grandiosidade de saber que propiciou uma discussão mais ampla na área da saúde na região. [Executivo local (2) – São Mateus]

Nas regiões da Sé e da Capela do Socorro, a política também está no centro do esforço de caracterização do território, mas a partir de um discurso que ressalta as singularidades de um lugar visto como *objeto de disputa* entre setores da sociedade que reivindicam o direito de ocupá-lo, inscrevendo nele suas marcas. Uma disputa material e simbólica muitas vezes descrita, como veremos, com as cores fortes dos conflitos de classe. Vejamos.

A **região central** é descrita como uma região plural, permeada de contradições. Um dos entrevistados resume: a marca de São Paulo é a “densidade de riqueza e pobreza”. De um lado, “está o Banespa”, símbolo da bonança e do desenvolvimento, e de outro, a miséria, “estampada por onde você anda no centro da cidade” [Sociedade civil (1) – Sé]. Uma densidade de oferta de serviços e produtos, muitos deles públicos – “tudo o que você procura está no Centro” [Sociedade civil (1) – Sé] – cuja fruição esbarra na exclusão social das pessoas,

“está tudo perto [...] mas, você vive numa cidade excludente [...] então você não tem acesso a nada”, trata-se de uma “proximidade com pouca acessibilidade” [Sociedade civil (9) – Sé]. As condições de acesso, ou a falta delas, não se resumem às carências financeiras, mas estão também relacionadas, nas entrevistas, às outras dimensões que estruturam uma sociedade excludente:

Vejo as pessoas morando e não acessando. É a maior quantidade de ofertas de lazer e cultura, de shows, de tudo quanto é coisa... gratuito... e as pessoas não freqüentam porque acham que elas não podem entrar. Sabe aquele muro invisível da exclusão? [Sociedade civil (7) – Sé]

Pode ter uma apresentação de graça no Teatro Municipal, mas a população em geral se sente incomodada porque ela não sabe nem como vai se vestir para ir a uma apresentação no Teatro Municipal. [Sociedade civil (6) – Sé]

Esse “muro invisível da exclusão” que separa e distingue as pessoas afirmando, concreta e simbolicamente, a quem pertencem os espaços públicos da cidade tornou-se um importante tema das entrevistas na região da Sé, a propósito das políticas de revitalização do Centro, empreendidas na gestão de Marta Suplicy. O Centro, na fala de vários entrevistados, aparece não só como arena na qual se desenvolvem os conflitos, mas também como um **território em disputa**:

Eu analiso o Centro da cidade como um palco ou uma arena que está numa grande disputa. [...] E aí essa disputa é 24 horas. [...] Disputa de espaço, disputa de visualidade, disputa de poder, disputa [pela] sobrevivência. [...] E esse grande palco em disputa nós percebemos que em alguns momentos a burguesia, dona da principal palavra em relação ao Centro, ela cedeu e em outros momentos ela avançava. E quando ela avança, ela avança de uma forma que, se a gente for ver, a classe trabalhadora, os pobres, os miseráveis, são os únicos a pagar pelo avanço da burguesia. [Sociedade civil (10) – Sé]

Uma disputa entre burguesia e classe trabalhadora que, embora ocorra também nas periferias da cidade, continua o entrevistado, possui características peculiares no Centro:

É muito mais forte essa disputa [no Centro] porque de uma certa forma [...] é o cartão de visita [...] e o Centro tem que estar bonitinho para inglês ver, para grego ver, e a forma de limpar o Centro é tirando as sujeiras. Eles chamam de sujeiras o povo pobre, esse visual que o povo pobre dá é um visual que não agrada os olhos finos [...]. Então essa disputa no Centro é muito mais forte do que nas periferias [...]. [Nas periferias] é uma disputa quase de igual para igual, não é uma disputa assim: eu, miserável, disputando o Centro com o Silvio Santos. [Sociedade civil (10) – Sé]

Dois movimentos importantes na cidade exemplificam os sentidos e os atores engajados nesse embate: o Viva o Centro e o Centro Vivo⁷. Vários entrevistados se referiram a esses movimentos [alguns confundiam os nomes, embora soubessem das diferenças em jogo] quando tentavam argumentar sobre as disputas políticas em torno dos espaços públicos da região:

Eles [os participantes do Viva o Centro] também têm uma proposta de deixar o centro mais bonito, acho que isso todo o mundo sabe. Mas qual é o preço? Qual é o preço para deixar... para quem? É para todo o mundo? É para uma seletividade de pessoas? Para quem que é? É para os bancos? É para as faculdades que chegaram agora? Para quem que é? Ou é para todos? [Sociedade civil (11) – Sé]

Também a arquitetura da cidade, “a arquitetura da exclusão”, foi lembrada como elemento que explicita essa disputa: “nós temos o exemplo da arquitetura da exclusão [...] que são as grades nos viadutos para tirar o pessoal da rua, que são os paralelepípedos, os bancos ondulados” [Sociedade civil (1) – Sé]. Nessa mesma

direção, vão as críticas à ausência de banheiros públicos, à reforma do Mercado Municipal “para elite fazer festa”, e à reforma da Estação da Luz.

A visão de um território em disputa, como dissemos, também esteve muito presente nas entrevistas da **Capela do Socorro**. Mas, enquanto na Sé essa disputa era evidenciada nos debates em torno das políticas de revitalização do Centro, na Capela o conflito aparece no debate que remete a uma condição peculiar da região: o fato de grande parte do território estar contido em área de proteção dos mananciais. Na sua descrição do território, o subprefeito explica a dimensão do problema:

A primeira singularidade que a Capela tem é que ela é a mais populosa das 31 subprefeituras [...] [com] 620 mil habitantes aproximadamente. Segunda característica é que ela está no extremo Sul da cidade de São Paulo e contida dentro das áreas de proteção ao manancial. Então, 82% da Capela do Socorro está dentro da lei de proteção aos mananciais, o que denota uma certa classificação. Qual é essa classificação? Dos aproximadamente 700 bairros que nós temos na região, 430 são irregulares por conta da forma da ocupação que se deu aqui. [Executivo local (3) – Capela do Socorro]

Uma “ocupação desordenada”, continua o subprefeito, resultado da completa ausência do poder público na região de 1975 a 1985:

A Capela do Socorro era um território pertencente à antiga Administração Regional de Santo Amaro até 1985. Somente em 85 [...] se criou a Administração Regional de Capela do Socorro [...] e isso fez com que não houvesse a presença do poder público aqui durante os primeiros dez anos da implantação da lei de proteção ao manancial de 75, que previa [...] que ela fosse uma região mais [...] de casas de médio-alto padrão [...]. Só que ela,

criada em 75, passa até 85 sem nenhum poder público fixo no território. E a lei proibia, com os instrumentos legais, a ocupação de territórios pequenos, com loteamentos pequenos, com empreendimentos industriais, uma série de impeditivos porque pensava numa região que deveria ser bem protegida. Não teve os instrumentos legais para garantir isso, o que criou um efeito contrário que foi o efeito da desvalorização da terra, e aí somado a interesses corporativos das pessoas que ganharam dinheiro com isso e à necessidade da população que vem das indústrias que existiam em Santo Amaro [...] virou uma região dormitório grande [...] com essa densidade demográfica imensa. [Executivo local (3) – Capela do Socorro]

Essa situação acabou gerando parâmetros norteadores para a ação do poder público e dos movimentos. A lei de proteção dos mananciais e os impedimentos dela decorrentes, no que se refere à realização de obras de infra-estrutura pública no local, aliada à contradição de serem “permitidas” atividades comerciais, como supermercados e postos de gasolina, explicitam o embate entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”. Por isso as lutas pela legalização são centrais nas agendas dos movimentos da região, e pauta sempre presente na interlocução com o Estado:

É uma região diferente das outras por conta da lei de proteção ao manancial. [...] Nós temos aqui nessa área uma questão que é a cidade legal e a cidade ilegal. Nós sempre estivemos dentro desse parâmetro. Capela do Socorro é uma cidade, a maioria é ilegal, até hoje. E é uma caminhada que a gente esperava que nesses governos [populares] a gente avançasse. Por exemplo, na Erundina foi colocado uma anistia aqui... também foi só para enganar. Aí veio o Pitta, o Jânio Quadros colocou uma outra anistia, só para pegar dinheiro do povo, não legalizou nada. E agora, nesse governo [Marta Suplicy], também foi feito uma anis-

tia para tentar fazer com que essa cidade deixasse de ser a cidade ilegal. [...] Mas que também não avançou nada. [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]⁸

Uma luta importante na medida em que significa, para a maioria da população, possibilidades concretas de acesso aos equipamentos públicos na região:

É uma região muito contraditória. Você tem lugares que são bem desenvolvidos, até bem urbanizados, que tem tudo que é necessário do ponto de vista de infra-estrutura, saúde, educação, mas isso é uma parcela muito pequena. A maior parte da região foi ocupada de maneira irregular, de maneira até mesmo ilegal, e isso fez com que a região, principalmente os lugares mais periféricos, [...] [tivessem] uma infra-estrutura muito precária em todos os aspectos, educação, saúde, meio-ambiente saneamento básico [...]. É uma das regiões [...] mais abandonadas pelo poder público durante muito tempo. [Sociedade civil (1) – Capela do Socorro]

Temos a falta de infra-estrutura, como esgoto, saneamento básico, muito grande por conta de estarmos próximo de represas. [...] Então nós somos prejudicados, por dizer, ah! é área de proteção dos mananciais. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

A gente está um pouco esquecido aqui na região. [...] Esse bairro aqui cresceu muito, demais, e eles alegam que aqui é área de manancial. [...] Fica tudo falando que é área de manancial... não faz uma creche lá. [Sociedade civil (4) – Capela do Socorro]

Mas se a condição de “cidade ilegal” dificulta a melhoria das condições de vida da população, ela não parece limitar, da mesma forma, a expansão dos interesses privados quanto ao uso e à ocupação do solo. Ou seja, a condição de “cidade ilegal” não parece afetar, da mesma forma, os interesses dos empresários e das classes trabalhadoras:

Mas a gente vê avançar as redes dos supermercados grandes como Extra e outras adentrando aquela região. Porém, quando se

fala de transportes, universidades, escolas, CEI para população, tem sempre a desculpa [...] que é área de mananciais. [...] Por outro lado tem... ali vai muito por causa dos políticos da região que sofrem grande influência junto a algumas redes de postos de gasolina e supermercado... então é aquilo que a população chama de toma lá dá cá, você negocia isso para financiar a campanha de alguns vereadores da região e em troca eles fazem o que querem, nessa linha, na linha de supermercados e postos de gasolina. [...] Inclusive agora há muitas faculdades naquela região, particular, por quê? Porque alguns empresários têm esse elo com alguns vereadores da região. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Vale lembrar ainda que a Região da Capela está distante do Centro de São Paulo. Algumas de suas áreas situam-se a mais de 30 quilômetros do Centro, distância agravada pela precariedade do sistema de transporte público, que não só dificulta o acesso à região central, como também a circulação dos moradores no interior do próprio território, recortado pelos espelhos d'água das represas Billings e Guarapiranga (Barban, 2003). Esses fatores geram um isolamento territorial que parece se traduzir num certo isolamento político, provocando um impacto negativo nos contatos entre as lideranças e delas com outros movimentos fora da região. É como se as lideranças da Capela fossem mais “ensimesmadas”, com uma maior dificuldade em construir pontes entre as suas agendas locais (muitas vezes restritas aos problemas da comunidade e/ou do bairro) e as disputas mais amplas que transcendem o espaço do território. Já a região central é palco dos grandes debates políticos da cidade, os conflitos do Centro estão sempre na mídia. Esta maior visibilidade obriga os moradores desta região a se capacitarem mais. Em contrapartida, há um maior acesso a espaços de formação, seja através de cursos, debates ou interlocução política com distintos atores sociais.

Enfim, como é possível perceber até aqui, estamos diante de três regiões com identidades específicas: São Mateus, caracterizado pela organização popular transformada em conquistas; o Centro, marcado pela acirrada disputa sobre quem tem “direito” a este rico território repleto de serviços, infra-estrutura e equipamentos públicos; e a Capela, onde a luta para existir “legalmente” é a bandeira que estrutura o esforço pela conquista da cidadania. As três regiões têm suas identidades regionais, sua história, mas, como num mosaico, compõem um desenho nítido do que são as lutas políticas na cidade.

2.2. Os atores em movimento no território

Quais as características do associativismo nas regiões analisadas? Como se dá a organização da população no território, quais as agendas com maior potencial mobilizador em cada uma das regiões, e qual o perfil das pessoas que participam? Há diferenças no padrão associativo entre as regiões pesquisadas? Segundo os entrevistados, o que caracteriza a ação dos movimentos sociais hoje? É possível falar em novas configurações? Essas são as questões que buscaremos abordar neste segundo item. Não se trata de oferecer um panorama exaustivo, mas apenas de destacar as dimensões mais enfatizadas nas entrevistas. Nossa intenção é apenas reconhecer alguns elementos, a partir da fala dos atores entrevistados, como ponto de partida para novas investigações.

Em recente trabalho sobre o **associativismo na cidade de São Paulo**, Avritzer, Recamán e Venturi (2004) afirmam que o índice de participação da população paulistana é de 19%. Quanto às características desse associativismo, seus autores concluem que se trata de um associativismo predominantemente religioso, “a associação a grupos vinculados às organizações religiosas corresponde à metade

(51%) dos participantes ativos paulistanos” (p. 24). Desse total, 31% são vinculados à Igreja Católica, e 33% às igrejas evangélicas. Quanto aos motivos para a participação, os autores afirmam que 56% dos que atuam em organizações religiosas declaram participar com o intuito de beneficiar sua comunidade (pp. 20-21). Ao lado do associativismo religioso, os autores destacam a importância do associativismo popular, no qual estão incluídas as associações comunitárias e as ligadas às questões de moradia, saúde e educação. Dos paulistanos que participam, 5% estão vinculados a essas associações (p. 23). As organizações religiosas e as associações comunitárias, de habitação e de saúde, constituiriam, portanto, segundo os autores, “o núcleo da participação em São Paulo”, cada qual com suas origens e concentração territorial próprias (p. 50).

Na pesquisa que realizamos, perguntamos aos entrevistados quais eram os **movimentos mais importantes** da sua região, e quais eram os temas que mais mobilizavam os moradores nas lutas locais. Nas três regiões, os movimentos mais citados foram os movimentos de moradia e saúde – confirmando, no que diz respeito ao associativismo popular, as conclusões de Avritzer, Recamán e Venturi, 2004 –, seguidos dos movimentos em defesa das crianças e dos adolescentes. Os movimentos de moradia, saúde e criança e adolescente são movimentos historicamente importantes em São Paulo, com uma impressionante capacidade de articulação e realização política, evidenciadas, entre outras, nas conquistas legais, como o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), o SUS (Sistema Único de Saúde), o Estatuto da Cidade, e na criação dos canais de interlocução com o Estado, representados nos respectivos conselhos setoriais. Conquistas legais nas quais os movimentos hoje se apoiam para fortalecer e consolidar direitos.

Um dado novo que a pesquisa traz é a importância da cultura na agenda local. Esse foi um aspecto destacado como novidade

nas três regiões, com uma ênfase um pouco maior na Zona Leste e na Capela do Socorro. Os movimentos culturais têm tido uma importância destacada tanto na região central, como nas periferias da cidade, com destaque para o movimento do hip-hop e outras manifestações culturais que se organizam de forma distinta dos movimentos sociais presentes há mais tempo nos territórios. Em alguns casos, eles surgem dos próprios grupos ou atores locais, e em outros, ganham força a partir de estímulos do poder público, como nos vários fóruns locais de cultura, muitas vezes estimulados no âmbito das subprefeituras. O fato é que ainda sabemos muito pouco sobre esses movimentos culturais, no que diz respeito às suas potencialidades e desafios próprios, como espaços de mediação, de articulação e de apresentação de demandas e discursos de grupos específicos. Não conhecemos o perfil dos que participam, dos motivos que os impulsionam à participação, as suas formas de atuação e organização internas, a forma como se relacionam ou pretendem se relacionar com governos, partidos, e canais institucionalizados de participação⁹.

Quanto ao **perfil dos participantes**, segundo os entrevistados, há uma variação importante que está relacionada ao tipo de movimento. Mas, no geral, parece ser possível falar numa certa predominância das mulheres adultas. Interessante ressaltar, contudo, que nas três regiões os entrevistados fizeram questão de chamar a atenção para um aumento no número da participação dos jovens:

A gente identifica também alguns jovens chegando, porque não têm entrada no mercado de trabalho, principalmente nesses movimentos de moradia e o movimento do camelô também, do mercado informal. [Sociedade civil (1) – Sé]

Tem muito jovem. [...] Então tá bem misturado o movimento hoje. [Sociedade civil (8) – Sé]

Na cultura são mais jovens, homens; na saúde, são mais senhoras e que já vêm com uma carga de participação anterior. Eu acho que, principalmente, nas unidades de saúde têm vindo sangue novo, um pessoal mais reivindicador. [Executivo local (2) – São Mateus]

As mulheres estão sempre na frente, em todos os movimentos [...] E no Grajaú, com certeza, é predominante as mulheres, mas também cresceu muito a participação dos homens, e dos jovens, de todos os sexos, eles se juntaram. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Mas, segundo as entrevistas, nem sempre tem sido fácil para os movimentos populares mais tradicionais lidar com esse “sangue novo”. Algumas entrevistas sugerem que haveria uma resistência das lideranças mais antigas dos movimentos populares de abrir espaço para a participação efetiva de novos atores, numa dinâmica de interação que, quando ocorre, tende a se pautar por interações de natureza instrumental:

Aqui são pessoas que, se você for olhar, elas estão atuando há 20, há 15 anos. [...] E eles não estão interessados de forma nenhuma em tá (sic) abrindo. [...] Na primeira oportunidade, quando eles me convidaram para ser conselheiro tutelar, me convidaram numas de tá (sic) levando voto para um determinado grupo. [...] Durante muito tempo eles procuram a juventude ou os grupos de mulheres ou os aposentados quando eles precisam, quando eles precisam do voto... são uns oportunistas. [...] Vou soltar um desafio [...] quero ver se tem uma pessoa com menos de 20 anos atuando nessa região de São Mateus. Não tem. [Sociedade civil (5) – São Mateus]

As pessoas são... principalmente essas mais históricas, elas são muito inflexíveis nos seus valores e concepções, o que dificulta muitas vezes a própria organização dos movimentos. [Sociedade civil (2) – Sé]

Nessa mesma direção, foi lembrada a resistência dos movimentos populares em conferir importância e legitimidade às outras organizações da sociedade civil, particularmente aquelas voltadas à defesa de identidades específicas:

Os movimentos precisam se abrir mais sem perder a sua perspectiva e a sua autonomia enquanto movimento orgânico com a transformação da sociedade. Eu avalio que esses movimentos têm que se manter com essa postura, mas buscando novas fontes para a sobrevivência. E essas novas fontes passam pela juventude, pela organização desse pessoal: homossexuais, travestis, gays, lésbicas... tem que trazer esse povo para participar dos movimentos, tem que parar de ter preconceito. [...] Senão nós vamos virar guetos, os movimentos tendem a virar guetos porque chega o final da tarde se benze para dormir e, no outro dia cedo [...] se benze para se levantar. E aí esse outro mundão que não se benze nem para deitar, nem para dormir ou muitas vezes nem deita e nem dorme [...] nós temos que tê-los como cidadãos, cidadãs. [...] Isso é preciso: que a gente busque esse quinhão que é muito grande, é maior do que o que eu sou, inclusive. [...] Nós só ganharemos essa disputa se, realmente, o palco estiver lotado, se a arena tiver lotada. [Sociedade civil (10) – Sé]

Compreender até que ponto essa resistência ao “outro” seria, de fato, um traço característico dos movimentos populares em São Paulo, com impacto na capacidade de renovação das suas agendas e práticas, e na possibilidade de ampliação do campo das lutas, é um objetivo que exigiria um outro esforço de investigação, que vai além dos limites dessa pesquisa. Mas é importante chamar a atenção para a necessidade dessa reflexão, uma vez que ela recoloca, sobre outra perspectiva, a questão de quais são os “legítimos” representantes da sociedade civil, tema que se mostra muito caro nos espaços participativos¹⁰. Trata-se de questionar a

existência da linha que separa o “nós” do “outro”, os registros que a sustentam – o entrevistado cita, no caso específico, uma visão de mundo pautada pelos valores religiosos –, e como essa linha atua concretamente para definir a legitimidade ou ilegitimidade de determinados grupos verbalizarem e representarem seus interesses nos espaços públicos participativos e/ou se integrarem aos movimentos sociais mais tradicionais na cidade.

Olhando especificamente para as subprefeituras, vemos algumas características que se destacam no desenho do associativismo local¹¹.

Uma característica marcante do associativismo da **região central**, segundo os entrevistados, é a ausência da participação do morador, como membro de uma comunidade cuja referência é o território:

População se organizar aqui no Centro é uma coisa que eu, para dizer a verdade, praticamente não vi [...]. Até por conta da alta rotatividade das pessoas que moram na região, o que talvez dificulte um pouco formas de organização mais comunitárias, populares. [Sociedade civil (2) – Sé]

A forma de organização na região central não reflete a luta dos moradores daqui do bairro, por melhorias aqui no bairro. [...] Eu não vejo morador do Centro organizado. [Sociedade civil (3) – Sé]

Há o gravíssimo problema aqui no Centro [...] que por ser uma classe média, ela não é participativa na área comunitária [...]. O Centro, nas áreas de comunidade, ele é fraco. [...] Até as camadas pobres que moram no Centro são fracas politicamente. [Sociedade civil (4) – Sé]

As formas de participação no Centro não se estruturam prioritariamente a partir das carências e reivindicações locais, mas encontram-se articuladas em torno de temáticas mais abrangentes como a questão da moradia, da criança e do adolescente, da

população de rua, da cultura, etc., com uma forte presença dos fóruns como estrutura organizativa:

Existem movimentos institucionais, organizações como os fóruns. Os vários e vários fóruns que estão por aqui... eles funcionam melhor do que em muitas outras regiões da cidade, até porque a gente tem várias organizações com sede aqui na região. [Sociedade civil (2) – Sé]

Fóruns que, como afirma o entrevistado, são organizações muito complexas pela diversidade de atores coletivos que buscam aglutinar¹². Não é à toa que a necessidade e as dificuldades dessa articulação estiveram mais destacadas nas entrevistas da região central, quando comparadas às outras duas subprefeituras. Ao lado do movimento de moradia, outro movimento muito citado foi o movimento dos empresários, principalmente por meio da articulação da Associação Viva o Centro, e da própria ação da Prefeitura com o Fórum Ação Centro¹³.

As entrevistas também sugerem ter havido um aumento da participação de determinados grupos, “empurrados” para a participação pela deterioração das condições de vida:

Sim [a participação] aumentou, com certeza. [...] Principalmente o pessoal da rua [...] fala assim: a gente veio se cadastrar para um dia ter uma moradia da gente. Coisas que não aconteciam... começou a acontecer isso de 2002 para cá. Quer dizer, a gente passava pela rua tinha medo das pessoas de rua e as pessoas de rua eu acho também tinham medo da gente. Hoje não, hoje as entidades estão cheias de pessoas de rua [...] hoje é muito normal, muito comum. [Sociedade civil (8) – Sé]

O pessoal ainda é muito individual, mas a região central ela tende a ser um exemplo para a cidade. Tem aumentado mais essa participação [...] as pessoas... camelô procura o movimento de moradia para saber onde é o sindicato deles, coisa interessante.

[...] Isso mostra vontade de se organizar, vontade de participar, muito lento esse processo, mas eu sinto que é vontade de se organizar. [Sociedade civil (10) – Sé]

O entrevistado relaciona esse aumento na disposição de participar à natureza específica das disputas na região central: “você num palco onde a disputa é muito mais forte [...] você tem que se organizar para poder circular, para fazer essa disputa” [Sociedade civil (10) – Sé]. Já para o subprefeito esse aumento da participação, principalmente nas ações locais, está relacionado ao investimento da subprefeitura na criação de espaços de participação, como no caso do Fórum de Entidades, tema que discutiremos mais adiante. Essas impressões, que sugerem estar havendo um aumento da participação, vão na mesma direção das conclusões da pesquisa de Avritzer, Recamán e Venturi, citada anteriormente, que identifica um “potencial de participação popular ainda não efetivado” na cidade, dando conta de que 38% dos que não participam declaram que gostariam de participar (2004).

Na **região de São Mateus**, como vimos no item anterior, os entrevistados assinalam a existência de um associativismo mais autônomo e participativo, cujas raízes se encontram na forte presença da Igreja Católica, por meio das CEBs, e da militância dos seus moradores nos sindicatos combativos dos anos 70 e 80. Um representante do poder público local enfatiza esse aspecto:

O que faz um diferencial grande aqui em São Mateus, primeiro eu acho que é a participação ativa da Igreja, dos núcleos eclesiais, das comunidades de base, de várias formas de participação. [...] O sindicato foi muito forte aqui na década de 70 e 80. [...] Diferentemente de outras regiões, onde normalmente você tem um movimento apadrinhado, aqui o movimento é muito mais autônomo [...], ele cobra mais, ele contra-argumenta. [...] Dá para a gente fazer uma reunião em cada esquina dessa

região. Por outro lado, eu acho que isso também é fruto de uma ausência grande do poder do Estado nessa região. [Executivo local (2) – São Mateus]

E chama a atenção também para o que seria uma característica nova: o “trânsito” entre os movimentos sociais da região:

[...] tem algumas coisas também de transitar [...] tem o pessoal da moradia que está agora migrando para o movimento de saúde. [...] Então, eles da moradia agora estão vindo para o movimento de saúde. Então agora eles querem o posto, querem o médico, o remédio, os exames, as especialidades. [Executivo local (2) – São Mateus]

Essa afirmação chama a atenção na medida em que permite olhar por um outro viés a relação, muito enfatizada no conjunto das entrevistas, entre necessidade e participação. Em vários momentos, nas três subprefeituras, os entrevistados afirmam que as pessoas participam para realizar/satisfazer suas necessidades mais imediatas e que, ao conquistarem o que pretendem, acabam abandonando o movimento, enfraquecendo a participação de uma forma geral. Isso foi muito enfatizado no caso do movimento de moradia, como vemos nessa entrevista:

[...] o movimento de moradia é assim mais para ganhar casa, conseguiu a casa ele cai fora, não é uma coisa que fica. São organizados enquanto estão esperando a casa, saiu, conseguiu, eles ficam na sua casa. Não é uma coisa assim para mudar a situação do bairro. É uma situação deles. [Sociedade civil (12) – São Mateus]

De fato, o movimento de moradia, como alertam Renato Cymbalista e Tomás Moreira (2002)¹⁴, tem uma peculiaridade que é o fato de as pessoas participarem visando um bem cujo benefício é individual, diferente, por exemplo, da luta pelo posto de saúde, creche, escola, transporte, em que o coletivo é beneficiado. Para

fazer frente a essa realidade, o movimento tem buscado ampliar suas bandeiras, buscando sensibilizar os seus militantes de que a luta por moradia não se restringe à luta pela casa (Martins, F. P., Santos, G. S. V, s/d). Seria uma agenda de investigação interessante compreender até que ponto é possível, de fato, verificar esse trânsito a que se refere o membro do Executivo local e, caso haja, em que medida ele pode ser compreendido como resultado da própria indução do movimento de moradia, e/ou como resultado de certo aprendizado e valorização das experiências participativas como forma de conquista de bens públicos. Nesse sentido, teríamos que matizar o tom negativo que entende serem o abandono de uma luta específica e a desmobilização consequências da conquista dos bens pretendidos, para identificar e qualificar o trânsito dos sujeitos entre as organizações populares como resultado de uma “renovação”, espontânea ou induzida, das demandas. Talvez, nessa idéia de trânsito possa haver uma chave para recolocar em discussão os necessários vínculos entre os movimentos sociais que atualmente seguem uma dinâmica de reivindicações setorializadas, e avançar em termos de uma política de articulação que amplie sua capacidade de luta e intervenção no plano das políticas públicas.

Além dos movimentos de saúde, moradia e criança e adolescente, os entrevistados da região de São Mateus citaram, como espaços importantes de organização da comunidade, os Movimentos de Alfabetização de Jovens e Adultos, os MOVAs:

Aqui na região nós temos hoje mais de 100 grupos de MOVAs, mais de 100 grupos trabalhando com o método Paulo Freire [...]. Eu faço parte do Fórum do MOVA aqui da região e só no Jardim Conquista nós temos dez núcleos, eu acompanho 20 núcleos de MOVA. [Sociedade civil (11) – São Mateus]

Assim, como no caso da Sé, os fóruns, embora com origens e

características diferentes, foram também citados como atores relevantes no associativismo local, por sua capacidade de influenciar as políticas públicas em suas áreas específicas.

Na **Capela do Socorro**, as lembranças das lutas, ao contrário do que vimos em São Mateus, parecem ter ficado muito mais gravadas nas memórias individuais de suas lideranças do que inscritas como memória coletiva da região:

Quando eu cheguei lá em [19]84 tinha muita morte por conta disso, por conta deles fazerem valer a sua participação na política... dizer: não, nós queremos infra-estrutura, e isso eles colocavam até a vida, e lá tem o sangue dessas pessoas que deram sua vida para que tivesse infra-estrutura, moradia, transporte, enfim tudo isso. E que não se perde. Continua no sangue, na lembrança dos militantes. Então, o Grajaú tem sim, enquanto pessoas, enquanto cidadão, essa garra, essa coragem de estar reivindicando isso do poder público. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Assim, na década de 70, eu acho que a Igreja Católica veio provocando, muito, a mobilização popular. [...] Essa região teve isso, um processo de alfabetização de libertação... Paulo Freire [...] muito ligado à Teologia da Libertação, provocando as comunidades a assumir esse papel. [Sociedade civil (7) – Capela do Socorro]

Na narrativa do presente, as entrevistas pintam um quadro que indica a debilidade do tecido associativo local, com uma participação longe de ser considerada satisfatória: “A gente percebe que existe uma mobilização frágil ainda, que está [na] luta por políticas públicas, mas que ainda não tem muitos resultados” [Sociedade civil (2) – Capela do Socorro]. Para um militante do movimento cultural, a ausência de um associativismo mais autônomo é uma marca da região:

Existem muitas associações de bairro, de tudo quanto é tipo. Você tem desde associações que cumprem um papel assistencialis-

ta até associações que cumprem um papel de negociação política mesmo. Agora o que eu percebo [...] é que existe uma relação muito complicada por conta da questão da política. Assim muitas pessoas que estão nessas associações, elas acabam se ligando a determinados políticos, existe um processo de negociação que é muito mais barganha do que realmente relação política de discussão. [...] Elas estão muito vinculadas, ainda, a essa coisa do político, da figura de um vereador, da figura de alguém que vai estar ajudando de alguma forma. [Sociedade civil (1) – Capela do Socorro]

Como nas outras regiões, os movimentos de moradia, saúde e criança e adolescente foram os mais citados. Embora a questão do meio ambiente seja um eixo importante dos conflitos na região, como vimos, os movimentos ambientais receberam poucas referências, sendo citadas a APOEMA e a Eco-Ativa. Na Capela as respostas são mais diversificadas, o que indica certa fragmentação e certo isolamento dos atores locais, os quais parecem encontrar condições pouco propícias à articulação e à troca de informações, talvez um dos reflexos do isolamento político a que já nos referimos. Nesse contexto, assume ainda mais importância o papel da Igreja Católica como ator político, como mencionado em várias entrevistas:

Ela [a Igreja Católica] faz um trabalho muito bom, tem uma agenda muito grande, tem várias pastorais. Através da Igreja é que o pessoal está começando a se conscientizar. [...] Eu acho que começou tudo por lá. [...] Esse bairro vai indo conforme a reunião da Igreja. [Sociedade civil (4) – Capela do Socorro]

Essa afirmação é importante porque chama a atenção para um aspecto que temos negligenciado em nossas análises: a relação entre os movimentos sociais e as organizações religiosas. As análises mais recentes, quando se referem à relação entre Igreja Católica e movimentos, no geral se referem à ausência da Igreja e aos impactos dessa ausência na organização dos movimentos. Contudo, os

dados da pesquisa apontam a importância de renovarmos nosso esforço de análise¹⁵, tendo em vista que embora tenha havido reorientações políticas importantes na linha de atuação da Igreja Católica ainda é muito significativo o lugar e o papel que ela ocupa, principalmente nas periferias, com suas diversas pastorais. Além disso, é necessário considerar a importância crescente das igrejas evangélicas na reconfiguração do associativismo local. Ainda pouco sabemos acerca dos impactos da presença desse ator político nas comunidades e, particularmente, da natureza da relação que estabelecem com os movimentos sociais mais tradicionais e suas lideranças.

2.3. Os movimentos de ontem e de hoje

Uma análise recorrente nas entrevistas, nas três subprefeituras, é a comparação entre os movimentos sociais de hoje e os movimentos sociais dos anos 70 e 80. Essa análise esteve presente tanto nas entrevistas feitas com representantes do poder público quanto no discurso de lideranças da sociedade civil:

Nos anos 80 se formaram os movimentos que tiveram uma vitalidade bastante contínua, ou seja, que não eram movimentos só preocupados com um problema pontual e resolvido aquilo acabou. [...] Hoje isso é mais difícil, a população pode se organizar para reivindicar um posto de saúde, porque não tem no seu bairro, mas uma vez que a reclamação é atendida, ficam umas lideranças [...] a população não tem um espírito de continuidade. [...] A participação, como eu falei, é mais pontual e mais esfarelada, uma organização desorganizada. [Executivo local (3) – São Mateus]

Apesar da organização estar maior, tem mais gente... porque hoje tem o conselho gestor que entrou muita gente, o conselho popular que também entrou. [...] Mas o povo não é mais aquele,

a gente não vê mais aquela esperança de mudança, parece que o povo desanimou. De primeiro você falava: “vamos fazer isso?” Todo o mundo se unia e ia. Hoje, o povo parece que está meio, assim, desanimado, não sei, não é mais igual [ao que] era em 70, 80. O povo desanimou. [Sociedade civil (12) – São Mateus]

Como nesse bairro, por exemplo, que nós tivemos uma luta enorme aqui, a gente lotava... o salão da igreja era muito maior do que esse e ficava superlotado. A gente avançou bastante nesse sentido. Que hoje o bairro até tem uma infra-estrutura boa. Mas se fizer uma plenária grande aqui hoje, o pessoal já não vem, porque tem água e tem luz, tem escola, tem posto de saúde, tem tudo aí, mas tem outras necessidades muito mais importantes, e o pessoal não vem, o pessoal fica meio acomodado. É nessa questão, quando as pessoas necessitam, elas participam. [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]

Como podemos perceber nas entrevistas, a imagem dos movimentos hoje tem como referência o espelho do que foram – ou do que se diz que foram – os movimentos combativos dos anos 70 e 80. E, à luz dessa época áurea, os retratos atuais aparecem em negativo. O que se destaca na narrativa são as ausências e os hiatos, sendo a ausência “do povo” o principal deles. Este sentimento de ausência é acompanhado de uma avaliação que aponta para uma grande desarticulação entre os movimentos atualmente, em parte explicada pela dificuldade de identificar os “inimigos comuns” – como era na ditadura –, em parte relacionada a um contexto marcado pela escassez, que acaba colocando as lideranças na condição de antagonistas na disputa por recursos juntos aos setores públicos e privados:

O movimento social está todo pulverizado [...] fica todo mundo disputando umas verbinhas sem-vergonha [...] uma disputa infernal. [Sociedade civil (7) – Sé]

Pois é, parece que os movimentos é uma baderna total. Primeiro porque movimento não tem poder econômico e quem não tem poder econômico hoje não consegue se organizar, tem que fazer de acordo com as suas necessidades e isso atrapalha muito, muito. [...] Se tivesse poder econômico, inclusive para falar da questão orgânica, era bem diferente porque não mendigava e eu sinto que os movimentos mendigam; eu sinto não, eu tenho certeza de que os movimentos mendigam, os movimentos vêm pedir aqui no Pólis, os movimentos vão pedir lá na FASE, os movimentos vão pedir lá no Centro Gaspar Garcia, daqui a pouco lá vai o movimento pedir lá para o secretário da habitação. Os movimentos não reivindicam. Isso exatamente porque essa questão do poder econômico, do poder aquisitivo ser muito baixo ou zero. [Sociedade civil (10) – Sé]

Escassos não são apenas os recursos financeiros, mas também as possibilidades de reconhecimento e prestígio, motivos que, segundo outros entrevistados, ajudam também a explicar a disputa e a fragmentação entre os movimentos da capital:

Cresceu muito também a vaidade de cada dirigente [...] não se unem para trabalhar no coletivo, eles ficaram trabalhando individualmente. [Sociedade civil (5) – Sé]

Sáiram tudo da mesa raiz [...] mas cada um tá correndo para um lado. [Sociedade civil (9) – Sé]

Tem um milhão de movimentos [...] talvez em excesso, se as pessoas se unissem e fossem construindo suas causas em conjunto seria muito mais fácil [...] o racha é muito grande [...] porque todos querem ser líder. [Sociedade civil (9) – São Mateus]

Em que medida essas falas têm a ver com uma idealização do que foram os movimentos, que tende a superestimar as conquistas e idealizar motivos subjetivos da participação? Parece impossível pensar sobre o significado e as novas configurações dos movimen-

tos sociais hoje, sem referência a esse espelho do passado, mas por outro lado, parece difícil avançar no reconhecimento dessas novas configurações sem fazer ajustes nas imagens, muitas vezes idealizadas, que surgem desse passado mítico. Como encontrar o meio termo? Como avançar no esforço, absolutamente essencial, de compreensão das novas configurações assumidas pelos movimentos contemporâneos, a partir de um olhar que parta do passado, mas que não fique preso a ele, oferecendo sempre imagens em negativo?

Nas narrativas sobre a natureza da participação no território, as entrevistas remetem a um interessante paradoxo: embora possa haver mais participação, mais organização, isso parece mais diluído e o povo “mais desanimado”. Quer dizer, o povo está mais organizado, está participando mais, há mais espaços para essa participação, mas o povo está mais desanimado, porque ele já não vê mais “aquela esperança de mudança”. Como interpretar essas avaliações? Como compreender esse paradoxo, que aponta para mais organizações e menos comunidade organizada? Vamos tentar elencar algumas pistas.

1. Em primeiro lugar, parece que esse sentimento está ancorado numa condição estrutural objetiva: no aumento do desemprego e da violência nos grandes centros que conduz à necessidade premente de luta pela sobrevivência, ao mesmo tempo em que a torna mais difícil e incerta. Nas décadas de 70 e 80, as pessoas que viviam nas periferias de São Paulo tinham a possibilidade de conseguir um trabalho (por mais mal remunerado que fosse), e a expectativa de se manter nele. Hoje, estamos numa conjuntura em que há escassez de empregos e, quando há trabalho, a remuneração é insuficiente para a sobrevivência, e a expectativa de futuro está reduzida a um golpe de sorte, no contexto da sociabilidade neoliberal, que desconstrói direitos. Somado a isso, a violência

limita as possibilidades de trânsito dos moradores da periferia, com impactos diretos sobre as práticas associativas, como se vê na dificuldade de realização de reuniões no período noturno em várias regiões da cidade. Parte do desânimo talvez se explique por essa falta de perspectiva quanto à mudança de vida, que abala a confiança de que a organização popular traga melhores condições para todos. Essa situação contribui para que cada um “fique na sua”, tentando se virar, mobilizando suas redes familiares e pessoais, na vizinhança, nas igrejas, ou buscando relações mais tradicionais com os políticos.

2. De outro lado, esse paradoxo – muitas organizações mas pouca sociedade organizada – pode estar relacionado com a proliferação, na última década, de organizações filantrópicas, assistenciais, ONGs, fundações empresariais, ou mesmo grupos informais de solidariedade, que realizam projetos nas periferias de São Paulo, por iniciativas e motivações diversas, mas que não significa necessariamente que a população local está se organizando por seus direitos. Essas ações merecem um estudo do seu impacto sobre a participação, pois há que se verificar se elas reforçam a organização coletiva, ou levam apenas à busca pelo atendimento de necessidades e soluções individuais e isoladas, com pouca capilaridade social e, portanto, com pouca capacidade de articulação local.

3. Outra pista está relacionada às estratégias de atuação dos movimentos, a partir dos anos 90. Parte deles privilegiou a luta institucional¹⁶, que são lutas menos visíveis, com menor potencial de mobilização como, por exemplo, a atuação nos Conselhos que exigem um processo de capacitação crescente dos atores, que às vezes acaba gerando uma “elite participativa”¹⁷, cujas conquistas são menos evidentes e “definitivas”, já que pressupõem o acompanhamento e a vigilância constantes. Tanto por parte dos atores que vivenciam

essas experiências quanto daqueles que as analisam, é freqüente a interpretação de que os esforços empreendidos na negociação com os governos – quase sempre muito resistentes à partilha do poder – acabam consumindo as energias dos movimentos, que não conseguem, por isso, investir no trabalho com suas bases. Se por esse lado, podemos falar numa certa tendência desmobilizadora resultante dos esforços necessários à participação institucional (Tatagiba, 2002), temos também que reconhecer, por outro lado, o impacto da abertura de canais institucionais de participação sobre o padrão associativo local. Ou seja, é preciso considerar o poder de convocação dos espaços participativos, que muitas vezes acabam atraindo para a participação indivíduos que não possuíam vivência anterior de organização política. Indivíduos que não estão vinculados a movimentos, ou organizações diversas, acabam respondendo ao convite para participar desses espaços, o que reforça a sensação de que há mais gente participando, mas o reflexo desta participação sobre os movimentos e as comunidades não é mais o mesmo.

4. Esse paradoxo parece, também, estar relacionado à questão das lideranças. As lideranças são figuras estratégicas na organização e mobilização de suas comunidades, conferindo um certo sentido de unidade às diversas lutas pontuais que ocorrem no âmbito do território. Nos anos 90, contudo, parece ter havido um déficit no processo de formação de novas lideranças, como reconhece o representante do poder público:

Nos anos 80, 70, a Igreja e os movimentos investiam muito na parte da formação para entender as políticas de saúde, as políticas de habitação, as problemáticas... a Igreja investia na formação social das comunidades de base, isso formou um certo número de lideranças que são aquelas que hoje ainda conseguem mexer com a população, organizar para um protesto, para uma reivindicação, para uma reclamação. [Executivo local (3) – São Mateus]

As dificuldades financeiras também apareceram como empecilho importante para esse processo de formação de novas lideranças, na fala de um representante da sociedade civil:

Tá faltando mais gente para pôr no campo, está faltando mais gente. E não é porque a gente não tenha gente que não queira se formar ideologicamente, politicamente falando, temos. O problema é que você finda não tendo as condições para que as pessoas venham e se formem, e [...] para as pessoas poderem, após a formação, porem em prática aquilo que eles aprenderam. Isso para mim é um ponto nevrálgico da fragilidade dos movimentos. [Sociedade civil (10) – Sé]

A esse processo, soma-se o trânsito de importantes lideranças da sociedade civil para o governo, para os diretórios zonais do Partido dos Trabalhadores, e/ou para os gabinetes dos vereadores. Quanto aos impactos negativos desse trânsito sobre a organização das lutas locais, uma das lideranças entrevistadas afirmou:

Para mim [houve] uma perda muito grande quando veio o governo popular. Muitas lideranças do movimento acabaram indo para compor o governo e aí... aí fazia... queria fazer aquela mão dupla, mas com certeza defendia o poder público. Nós acabamos perdendo muitas pessoas interessantes, porque a pessoa também... o poder acaba corrompendo. [...] Nós mesmos, nós tínhamos um exemplo aqui do Fórum do Direito da Criança e do Adolescente, essas pessoas que estavam no governo e que eram militantes dificilmente vinham aqui, porque o interesse deles tornou-se outro. [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]

De fato esse trânsito das lideranças dos movimentos de base para dentro dos governos e das estruturas partidárias é uma questão nova que provoca um forte impacto na lógica e na estrutura associativa em nível local¹⁸, principalmente num contexto em que as potencialidades democráticas desse trânsito parecem limitadas,

porque subordinadas à temporalidade e a exigências próprias da disputa eleitoral. Uma das conseqüências disso se reflete nos desafios da autonomia dos movimentos em relação ao sistema político, num cenário onde os atores parecem viver o drama da tripla inserção, como movimentos, partido e governo, tema que aprofundaremos no item 4.

5. Por fim, uma última pista remete diretamente à discussão sobre os significados da participação. A questão é: quais as matrizes discursivas¹⁹ que orientam o discurso e a ação dos movimentos sociais hoje, e que lhes permitem definir, defender e avaliar suas estratégias de luta? Ou ainda, quais as referências discursivas a que as lideranças recorrem quando se trata de definir o lugar, o papel e o significado da participação?

Essas questões se impuseram no processo da pesquisa, ao identificarmos que as lideranças entrevistadas praticamente não mobilizaram as matrizes originais dos movimentos sociais, expressas por meio da linguagem dos direitos, da cidadania e da democracia²⁰. Ou seja, ao narrar suas lutas, avaliando suas vitórias e derrotas, as lideranças partem de um outro conjunto de referências, no qual o que se destaca é a dimensão pragmática de uma luta voltada para os “resultados concretos”, em geral tornados palpáveis sob a forma de postos de saúde, linhas de ônibus, infra-estrutura urbana, habitações populares, etc. A impressão que se tem, lendo as entrevistas, é que a participação foi despida de toda uma carga simbólica que, em outros momentos, permitiu relacioná-la a um projeto mais amplo de transformação social. As lideranças parecem lançar sobre a participação expectativas que a confinam ao campo de produção das políticas públicas, ao processo da gestão. A questão não é o tipo de reivindicações que se faz – até porque, como sabemos, as reivindicações dos movimentos sociais dos anos 70 e 80 se voltavam também, predominantemente, às “pequenas

lutas” no território –, mas o sentido que os atores emprestam a essas lutas e as expectativas que as animam. Num contexto de forte desvalorização da ação política, a participação parece não encontrar aportes na utopia. Afinal, em tempos de caminho único, quais são os projetos de transformação social capazes de mobilizar mentes e corações, imprimindo às ações participativas um sentido para além da gestão das necessidades?

Nessa direção, Feltran (2005), em seu trabalho sobre os movimentos sociais nas periferias de São Paulo, parte do reconhecimento de que no início da década de 90 havia ainda um grande vigor movimentista, semelhante ao que houvera anteriormente, mas com um impacto político efetivo muito menor. Buscando entender as causas disso, ele sugere que o problema está na ausência de um campo político que propicie a aparição das lutas populares. Para explicar sua hipótese, recorre à imagem metafórica de um projetor de cinema. No cinema, a ausência da tela faz com que as imagens (ou seja, as ações) fiquem nebulosas, meio sem sentido, elas “projetam-se no vazio”. Esse é o caso dos movimentos sociais dos anos 90: é como se hoje não houvesse mais uma tela (campo político), onde os movimentos sociais pudessem projetar suas lutas:

Parece que mesmo contra todas as desqualificações e preconceitos, os favelados levaram o projetor de suas experiências para a praça pública e o mantiveram durante essas duas décadas aceso e funcionando. Mas a tela na qual as imagens seriam projetadas, sem que se notasse (...) foi retirada. Ainda que aceso o projetor, desse modo, o que restou sem a tela, foram imagens, planos e seqüências, se perdendo no espaço vazio. (Feltran, 2005, p. 332)

Feltran associa a retirada dessa tela à emergência do neoliberalismo:

O neoliberalismo (...) [retirou] o chão do movimento. E o processo foi tão grave que fez predominar como senso comum a

ausência de alternativas à transformação. O que produziu muitos consentimentos, ainda que sob muita decepção e frustração, de parcela da vertente movimentista. (Feltran, 2005, p. 331)

O momento atual parece estar marcado por essa ausência de horizontes políticos mais amplos capazes de conferir significado à ação dos movimentos sociais. Isso se traduz numa certa *despolitização da participação – no rastro da desvalorização da política como arena do conflito* –, evidenciada não apenas na relação dos movimentos entre si e com suas bases sociais, mas também na forma de ocupação dos espaços institucionais e de interação com o sistema político, como veremos a seguir.

3. Experiências participativas no governo Marta Suplicy

3.1. Avaliação geral sobre os canais de participação

Como veremos a seguir, há avaliações coincidentes sobre os canais institucionais de participação abertos na gestão de Marta Suplicy, mas também há, dependendo da região, diferentes formas de perceber os processos participativos. Numa cidade tão grande e diversa como São Paulo, isto não poderia ser diferente. Nossa intenção nesse item é compreender a percepção dos entrevistados, principalmente sobre esses canais de participação criados no contexto das subprefeituras.

Nesse sentido, uma primeira questão que chama a nossa atenção é a não implementação de um deles. Junto à criação da

subprefeitura, segundo a Lei Orgânica do Município, estavam previstos os Conselhos de Representantes, como apontamos na introdução deste texto. De 2002, quando da aprovação da Lei das Subprefeituras, até o final de 2004, quando finalmente foi aprovada a Lei de Criação dos Conselhos de Representantes, houve muito embate e resistências de várias partes. Nas três regiões da cidade, há entrevistados que acompanharam e/ou se envolveram ativamente na luta pela aprovação do Conselho de Representantes. Entretanto, boa parte da Câmara de Vereadores não se empenhou para que esse espaço se consolidasse. Os vereadores entrevistados se referem ao Conselho de Representantes apontando os riscos da criação de uma nova instância para projeção de futuros candidatos, e para representação dos moradores, e seus impactos sobre a concorrência eleitoral já tão acirrada no espaço local:

Existe um fator fundamental. Havia uma forte oposição [...] por parte da Câmara, de uma boa parte da Câmara. Muitos vereadores diziam que o Conselho ia tirar poder do vereador. Exatamente porque o vereador, hoje, faz um trabalho de interlocução. [...] O vereador não, mas muitos vereadores fazem, exatamente, esse trabalho de interlocução entre o poder público e a população, e de certa forma o Conselho de Representantes iria tirar esse papel, ou reduzir esse papel. Além disso, os vereadores viam no Conselho um eventual espaço de concorrência. Você é conselheiro, no momento seguinte quer ser vereador, vai concorrer com os vereadores existentes... [Legislativo 4]

Tem muito vereador que não gosta dessa idéia de subprefeitura e de Conselho, porque acha que vão retirar poder. Na verdade não é isso, o poder continua sendo da Câmara, orçamento é a Câmara que vota, o Plano Diretor é a Câmara que vota, qualquer reforma importante é a Câmara. O Conselho, além de não remunerar pode representar um canal das reivindicações da população,

portanto eu [o] vejo com muito bons olhos. [Legislativo 3]

É interessante perceber, nesta segunda entrevista, como o Conselho de Representantes não é visto como uma ameaça aos vereadores, porque ele seria um canal para as reivindicações e não um espaço de deliberação ou de fiscalização, ou seja, o Conselho não traz riscos na medida em que se mostra compatível com uma concepção fraca de participação. Essa visão sobre a participação acabou resultando numa lei que dava poucos poderes ao Conselho de Representantes e, mesmo com poucos poderes, até o momento da elaboração desse estudo, as eleições para a escolha dos conselheiros (que deveria ter ocorrido no início de 2005) ainda não haviam sido realizadas.

Com a não aprovação do Conselho de Representantes, a orientação da Prefeitura era que cada subprefeito definisse um modelo para a participação no âmbito local, como afirma o então responsável pela Secretaria das Subprefeituras:

[...] nós não formatamos um modelo, para dizer, olha, organizem aí os seus fóruns de discussão dessa forma. Não. [...] Nós incentivamos a todos os subprefeitos a criarem os seus fóruns de discussão locais. Obviamente, cada subprefeito adotou modelos que eles acharam mais convenientes. [...] Então, nós temos exemplos de várias subprefeituras que tocaram isso pra frente de uma maneira mais articulada, mais politizada ou menos. [Executivo municipal 1]

Nas entrevistas, buscamos a avaliação das lideranças sobre o funcionamento desses espaços. Quando instados a se posicionar sobre os espaços de participação existentes na Subprefeitura da Sé, os entrevistados citaram o Orçamento Participativo (OP), o Fórum de Entidades, o Fórum Ação Centro, os conselhos gestores locais, o Plano Diretor Regional, e as comissões de segurança comunitária²¹. Houve também quem dissesse desconhecer os

espaços formais de participação na região central, afirmando encaminhar as demandas diretamente ao subprefeito.

Das três subprefeituras, os entrevistados da Sé foram os que mais citaram os espaços de participação criados no âmbito da subprefeitura, com destaque para o Fórum de Entidades e o Fórum Ação Centro. O Fórum de Entidades foi criado pela Subprefeitura da Sé e tinha como objetivo articular as entidades que atuam nos distritos. Em cada um dos oito distritos, as entidades elegeriam entre três e quatro entidades para as representarem no Fórum. Este não tinha caráter formal e suas reuniões aconteciam quinzenalmente. Quanto aos objetivos e os resultados do Fórum, afirma o subprefeito:

Nós adotamos aqui um conselho de representantes entre aspas que era baseado nas entidades [...]. Além dos mecanismos de participação criados pela gestão, esse Fórum de Entidades [...] também ajudou as entidades a terem espaço e com isso conseguirem informações mais rápidas e interagir com seus filiados de uma forma mais intensa, mais rápida. [Executivo local (03) – Sé]

Contudo, na avaliação das lideranças, o Fórum de Entidades não foi capaz de se constituir em canal relevante de interlocução entre movimentos e poder público:

Era quase um Conseg, sabe o que o Conseg discute? [...] Tinha que tirar o cara que tem o barzinho lá, porque não podia colocar um toldo lá, sabe? Essas coisas todas. [...] E aí ficava falando assim: mas como é que a gente vai mudar essas lâmpadas, esses postes que são antigos, como é que vai ser pintado, sabe? [Sociedade civil (8) – Sé]

As pessoas participaram de uma ou duas reuniões. [...] O pessoal não quis se envolver muito depois e abandonaram o barco ainda no meio da estrada. [Sociedade civil (6) – Sé]

Na avaliação das lideranças, o Fórum Ação Centro²² também mereceu diversas críticas:

Participamos, tivemos algumas informações no começo, antes de ser aprovado, depois que foi aprovado eu não acompanhei mais, não fomos mais chamados para reuniões, nem sei se aconteceram, até porque a gente tinha uma crítica muito contundente também. [...] Essa questão da inclusão das pessoas em situação de rua para nós era uma questão muito séria e deveria se discutir em termos de números financeiros, porque às vezes essa questão fica só no discurso. [Sociedade civil (1) – Sé]

O Fórum Ação Centro é um departamento que se criou parece que junto com a Secov, esse pessoal aí que tem um outro olhar pra cidade de São Paulo. Que o Centro tem que ser bonito, só falta tapete vermelho. [...] Era onde se davam os embates [Sociedade civil (8) – Sé]

Diferente da Subprefeitura da Sé, em **São Mateus** houve uma maior diversidade nas respostas quando se pediu aos entrevistados para indicarem os espaços de participação na subprefeitura, até porque o que os entrevistados consideram participar inclui desde reuniões do Plano Diretor, até estabelecimento de convênio com a Prefeitura. As experiências de participação citadas foram: o Plano Diretor regional, conselhos gestores locais, plenária mensal para discutir questões relacionadas aos serviços de manutenção, convênios entre Prefeitura e movimentos, atendimento pessoal às quartas-feiras.

Na **Subprefeitura da Capela do Socorro**, também houve grande diversidade das respostas, sendo os espaços mais citados: o OP, os conselhos gestores locais, o Plano Diretor regional, o Conselho do CEU²³ (Centro de Educação Unificado), as reuniões mensais na subprefeitura, e o fórum de cultura.

Ao olharmos para estas respostas, chama a atenção o que os entrevistados entendem por participação. Nas subprefeituras de São Mateus e Capela do Socorro são apontados desde espaços formais (espaços participativos institucionalizados, como os conselhos, o

Orçamento Participativo e o Plano Diretor) até a “participação” como encontros pessoais das lideranças com o subprefeito e/ou coordenadorias. Também na Sé alguns entrevistados, embora com ênfase menor do que nas outras subprefeituras, afirmaram mobilizar as redes pessoais para encaminhar demandas.

Em vários momentos, essas duas e distintas formas de “participação” não aparecem devidamente diferenciadas pelos entrevistados. É como se fosse indiferente existir um canal formal, público, aberto a todos ou conversar direta (e privadamente) com o subprefeito ou alguma coordenadoria da subprefeitura. É possível até dizer, com base nas entrevistas, que os espaços informais são mais valorizados pelos movimentos. Há uma avaliação positiva – por parte dos movimentos sociais e de certos integrantes do poder público – das relações pessoais como forma de encaminhamento de demandas, que no caso das subprefeituras fica ainda mais facilitado pela proximidade física. O que significa esse papel atribuído às relações pessoais como forma de obtenção de bens públicos, por parte de atores que se construíram como sujeitos políticos tendo como bandeira a afirmação dos direitos de cidadania? Da mesma forma, quais os riscos dessa estratégia que defende a abertura de canais institucionalizados de participação, ao mesmo tempo em que mobiliza os canais tradicionais de intermediação de interesses? Nos discursos dos movimentos os limites entre participação e clientelismo parecem perder a nitidez, da mesma forma em que aparecem também apagadas as linhas que unem participação/democracia, por um lado, e relações privilegiadas com o poder público/corrupção, por outro. Deixamos aqui o registro uma discussão que tentaremos aprofundar no item 4.

Ao serem perguntados sobre os canais de participação nas subprefeituras, muitos entrevistados responderam que têm conhecimento da existência de alguns espaços, mas afirmam não terem tempo, nem condições, de participar de tudo. Por-

tanto, dizem não saber dizer exatamente o que aconteceu ou foi decidido de fato naquele espaço. As pessoas respondem: “ah, quem participou disso, ou foi a esta reunião, foi o (a) fulano (a)... sobre este espaço, você tem que falar com ele (ela), ele (ela) é que sabe o que aconteceu”. Não nos chamou tanto a atenção que as pessoas dividam tarefas e cada um participe em um dos canais, afinal é impossível participar de tudo. Chama a atenção o fato de parecer não existir uma troca de informações freqüente entre as várias lideranças, nem estratégias coletivas elaboradas para a ocupação destes canais, não favorecendo uma visão de conjunto sobre estes processos e possivelmente não favorecendo uma atuação mais incisiva que construa e reforce bandeiras comuns. É como se houvesse especialistas, aqueles que compreendem mais e que quase são “profissionais” naquele tema, sendo praticamente “insubstituíveis”. Sabemos que o conhecimento aprofundado é necessário para se participar com qualidade e efetividade nesses espaços, entretanto fica o desafio de pensar como poderia ser diferente, como seria possível ter ao mesmo tempo pessoas que se especializam e que também constroem coletiva e cotidianamente este conhecimento com a comunidade.

Essas observações nos levam ao debate sobre a multiplicação dos espaços participativos. Isso aparece nas entrevistas como necessidade de repensar os vários espaços, articulando-os, de forma a evitar a sobreposição e a sensação de exaustão participativa:

Tá criando uma confusão. É que tem muito Conselho, o povo é chamado muito a participar, tem um excesso de coisa [...] tem várias atividades da saúde que fomos convocados e que não tivemos pernas para participar. [...] Acho que houve uma facilitação, agora, é muita atividade para um mesmo público. [...] É muito Conselho, por exemplo, nós tivemos aqui na saú-

de, três Conselhos, conferência da saúde, da mulher [...] houve uma chamada excessiva de participação. [...] A gente não teve pé, eu acho que é bom chamar, mas se você não tem pé não tem história. [...] Porque são poucas as pessoas que [se] dispõem a sentar, ficar pensando, acompanhando, não é fácil, sem ver a hora lá passar, tudo bem, mas você gastar dias, tirar do seu [tempo] livre [de] descanso, ir lá, participar, não é fácil. [Sociedade civil (8) – São Mateus]

O representante do poder público local vai nessa mesma direção

A gente percebe que está havendo uma certa dificuldade para que as organizações sociais participem de tantos fóruns... que houve um crescimento nessas formas de organização, uma certa institucionalização desses mecanismos, mas a gente percebe que a sociedade civil não dá conta de participar de tudo isso. Então, isso muitas vezes é verbalizado. [...] Teria que pensar numa forma que esses espaços fossem reordenados, organizados de uma forma que a sociedade civil pudesse participar mais. [Executivo local (2) – Capela do Socorro]

Estes dados nos fazem pensar em três dimensões que possivelmente precisam ser mais bem trabalhadas. Primeiro, se esta avaliação sobre onde vale a pena participar tem sido feita coletivamente, se há ou não critérios para fazer essa avaliação, e se não seria preciso fazê-la. Segundo, se não é necessário pensar em formas de articulação e socialização de informações entre os vários participantes de cada espaço. E, por último, se de fato há suficiente lideranças caso contrário hoje preparadas para participar de todos estes espaços. Inserir é preciso formar novos quadros.

3.2 Orçamento Participativo: do entusiasmo ao desencanto

Neste item vamos discutir como os entrevistados avaliaram o Orçamento Participativo de São Paulo, abordando desde o entusiasmo inicial das lideranças até o desencanto com as obras não realizadas, o papel das lideranças no processo de mobilização, como elas exercitaram a representação, chegando até as fraudes que ocorreram em algumas regiões da cidade.

O Orçamento Participativo²⁴, junto com o Plano Diretor, foi um dos canais de participação mais mencionados pelos entrevistados. O tom nas várias regiões da cidade é muito crítico em relação a esta experiência.

Na região da Sé, apenas dois entrevistados disseram nunca ter participado de qualquer plenária. Na avaliação sobre o OP, o que se destaca é a decepção em relação aos resultados da participação. Foi geral nas entrevistas a avaliação de que a não realização das obras aprovadas levou ao descrédito em relação às possibilidades desse canal de participação, levando a diminuição, ano a ano, do número de participantes. O Orçamento Participativo, uma importante bandeira nas gestões petistas, chegou ao fim, na gestão de Marta Suplicy, sob forte crítica das lideranças dos movimentos:

Não deu para identificar nada ainda, nenhuma obra, nenhuma coisa que você possa falar: isso aqui é fruto do OP. [Sociedade civil (1) – Sé]

O Orçamento Participativo chama-se ‘me engana que eu gosto’. Porque até agora eu não vi nada. [Sociedade civil (4) – Sé]

Isso é uma coisa mais furada. Isso não existe. Em 2004 nós não participamos do OP. [...] A gente vê assim o quanto a gente briga pelo orçamento e na verdade quem acaba decidindo são os vereadores [...] não é nem o prefeito. [...] O que a gente discutiu,

que a gente viu que é prioridade com certeza, que era creche, que era posto de saúde, que era hospital, ficaram no papel. [...] Por isso que hoje é difícil você mobilizar a população pra discutir uma questão política. [Sociedade civil (8) – Sé]

Eu não acredito no Orçamento Participativo [...] por questões políticas porque eu tenho divergências com o método, como ele é encaminhado. Eu acredito que aqui nós não temos Orçamento Participativo, em lugar nenhum. [...] O orçamento já vem assim: tanto para a saúde, tanto para a educação, tanto para pagar a dívida externa, tanto para pagar a dívida interna. Aí o restinho que sobra, 6, 7%, aí põe na mesa pros movimentos brigarem, põe para a sociedade civil disputar. Então, isso não é Orçamento Participativo, é orçamento da miséria. [Sociedade civil (10) – Sé].

Na esteira do entusiasmo inicial despertado pela experiência do OP, foi sendo traçado o descrédito e, em conseqüência, o esvaziamento dessa instância de participação:

O resultado é muito pequeno [...] acaba não sendo satisfatório. [...] Já teve resultados melhores no começo. [...] Quando surgiu o projeto OP as pessoas acreditavam muito que iam ver os seus problemas mais próximos resolvidos. Aí, quando [...] encerrou o primeiro ano e a maioria das coisas não foram resolvidas, no segundo ano, então as pessoas começaram a desacreditar também. [...] Então, o que acontece? Eu vou perder o meu tempo, ficar discutindo um projeto, ficar indo lá escolher delegado, se os problemas que nós listamos não são resolvidos. [...] Então as pessoas passam a desacreditar. [Sociedade civil (6) – Sé]

Num primeiro momento ele [o OP] teve um *boom* e chegou agora no final ninguém quer ir mais porque você aprova as questões e elas não são feitas por “n” motivos, [e] a parcela que você decide é uma [pequena] parcela do orçamento [...] fica brigando povo contra povo. [...] Então essa participação popular é uma par-

ticipação para inglês ver. [...] Então, é uma participação popular, mas não é tão democrática. [...]. [Sociedade civil (7) – Sé]

Eu vou pegar o exemplo da moradia aqui no Centro. Teve gente que veio cinco ou seis vezes, e aí entra o erro do discurso do militante, entra o erro do discurso do poder, que vai resolver. Então: vamos comigo que nós vamos conseguir casas. Em quatro anos, quantas casas conseguimos aqui no Centro? As primeiras estão sendo entregues agora, e mesmo assim tem uma população restrita [...]. Mas se eu digo assim, vamos comigo que nós vamos conseguir casa. Aí você vai lá uma vez, duas, percebe que nem casa, nem uma telhinha. [...] Nem um pacotinho de terra pra levar pra casa? Eu estou indo lá fazer papel de palhaço na frente dos outros, brigar, e não estou nem entendendo que briga é essa? Não vou mais. [Sociedade civil (9) – Sé]

Na **Subprefeitura da Capela do Socorro**, vemos com ênfase a mesma avaliação que encontramos na Sé: a não realização das obras aprovadas levou ao descrédito e à diminuição da participação, resultando no esvaziamento do OP:

A população no começo veio, acreditando e encheu algumas plenárias com mais de 3 mil pessoas, porque acreditavam. [...] Eu fui em uma que só a inscrição foi até as 5 horas da tarde [...] de tanta gente que participou... porque acreditavam... pôxa eu vou poder votar nos representantes aqui, dizer o orçamento, o que precisa mais pro meu bairro. E foi decepcionante. Foi decepcionante porque sem resposta a ninguém, ao longo do tempo. [...] É um canal que foi esvaziando, perdeu a credibilidade. [...] As pessoas só participam se elas realmente forem respeitadas, ouvidas, entendeu? Tendo uma resposta, ou de sim ou não, mas que convença. Quando isso não está claro, fica dúvida, as pessoas têm essa tendência de não participar, esvaziar. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Não, não teve participação não [...]. Nada, infelizmente, porque o pessoal tava tudo desiludido, eu até convidei o pessoal para ir participar do último que teve. Do último que teve o pessoal não quis muito saber, e no final não deu nem para tirar delegado, nem para aprovar quase nada porque não teve participação do povo. [...] Logo no começo o pessoal se empolgou muito, mas logo depois, o que foi aprovado caducou... não saiu do papel. Então, eu acho que no final, esse último que teve [...] principalmente do nosso bairro aqui, não teve participação nenhuma. Eu conto eu com mais três pessoas. [Sociedade civil (4) – Capela do Socorro]

Por conta da decepção me afastei também do Orçamento Participativo porque eu vi que todas as discussões que a gente fazia, tudo, era importante, mas não era colocado, não era executado. [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]

No primeiro ano foi uma grande esperança, na saúde principalmente. [...] Embora no primeiro ano nós tivéssemos nos empenhado muito, depois eu acho que houve uma certa dificuldade de manter essa esperança. [Executivo local (1) – Capela do Socorro]

Também foi citado o problema da representação no interior do OP que teria gerado o cancelamento da plenária:

Teve vários lugares em que foram três pessoas [para a plenária do OP] e dessas três tiraram pessoas para vir como representantes. Então, três virou 300 votos. Como é que fica isso? [...] Precisa ter o perfil da comunidade, em quem a comunidade confia, que tenha compromisso com a população. É esse o grande medo da população. [...] Tanto é verídico que houve intervenção, eles tiveram que cancelar todo um processo para depois recomeçar, ter seus representantes do OP. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Já o subprefeito chamou a atenção para os resultados positivos do Orçamento Participativo:

Executamos muitas coisas que o OP solicitou, muitas, tem creche, tem escola, teve reformas, serviços que foram tirados pelo OP. Teve uma coisa inusitada, o pessoal do esporte se organizou pela primeira vez, foi para a plenária do OP e aprovou no distrito da Dutra a cobertura de uma quadra de um CDM [Centro Desportivo Municipal]. E nós cumprimos, foi a subprefeitura que foi lá e teve, assumiu o compromisso de eles aprovando a gente iria implementar, implementamos, tá lá coberta a quadra, como resultado do OP. E isso foi interessante porque é uma população que geralmente não se mobiliza para participar. Então, teve vários fóruns de participação, têm aqueles que você não atende. E nesse último ano teve o calendário eleitoral que você tem uma desmobilização natural. [Executivo local (3) – Capela do Socorro]

Nas avaliações sobre o OP, em **São Mateus**, embora o tom crítico também tivesse predominado, a exemplo do que vimos na Sé e na Capela do Socorro, uma coisa foi diferente: o item “a não realização de obras levou ao descrédito e à desmobilização” teve poucas referências. Apenas uma das entrevistas mobilizou esse argumento crítico, freqüente na Sé e na Capela:

Olha, eu sempre fui do Conselho de Saúde, desde os anos 80 [...] e sempre acreditei com muita fé que a população precisa estar mostrando as causas e as possibilidades de solução. [...] Mas a gente sempre achou que o povo estava perdendo muito tempo com isso, muito tempo, bota reunião daqui, reunião dali. [...] Falava: mas escuta, o povo dedica seu tempo, o povo dedica... paga transporte para ir aonde for necessário, o tempo é sagrado para todo mundo, a gente chega lá vendo os problemas e as soluções e a gente apresenta assim de mãos abertas, claramente, e o

resultado não veio. Isso para mim foi a coisa que mais frustrou nos últimos anos. [...] Esse último ano eu até abandonei o barco no meio, [...] no meio do caminho, falei: não, chega, eu não agüento mais. E cada vez que a gente ia nesses encontros, a gente voltava estressado. [Sociedade civil (01) – São Mateus]

O sentimento de frustração pelo fato de as decisões se concentrarem no gabinete da prefeita, as críticas à fragilidade da representação popular (“são sempre as mesmas pessoas que participam”) e ao uso político partidário do espaço permeiam o discurso sobre o OP na região. A ocorrência de fraudes em uma plenária, ainda que mencionada pontualmente, é outro fator que contribui para a avaliação negativa do processo.

A primeira vez que teve Orçamento Participativo eu participei até da comissão organizadora e tudo, mas aí, quando eu vi o que aconteceu naquele primeiro Orçamento Participativo, eu caí de costas. Eu falei: [...] eu tenho muita coisa que fazer, deixa eu cair fora. Porque ficou assim, discutia, discutia, discutia, colocava lá e chegava na hora dos delegados, eram alguns vereadores que conseguiam colocar lá [...], foi uma coisa muito aberta, sabe, só não viu quem não quis ver e eu fiquei com muita raiva, eu falei: não vou voltar nunca mais, o ano que vem não ponho os pés aqui. [...] Não, eu não vou fazer essa briga. Eu acho que é uma briga muito suja. Eu não vou me igualar a ele, então eu caí fora. [Sociedade civil (12) – São Mateus]

Para você ter uma idéia de como a participação é tão grande aqui, a gente teve uma plenária do OP do ano passado que foi impugnada, por roubo. A urna veio viciada da subprefeitura, 33 votos a mais. [...]. Aí você vê a gestão democrática da Subprefeitura de São Mateus. [...] Nós derrubamos. Foi a única plenária do OP que foi derrubada, que foi impugnada. Uma vergonha para São Mateus, infelizmente. [Sociedade civil (10) – São Mateus]

Essa manipulação é sem fim. [...] A pessoa está lá dentro da casa dela, ela não tem noção do que é um Orçamento Participativo. E ninguém mostra para ela. Porque não é interessante, porque aí ela vai começar a participar e questionar. E aí você quebra aquela corrente que está formada, que são sempre os mesmos que participam. [Sociedade civil (9) – São Mateus]

Mas houve também quem fizesse questão de destacar os aspectos positivos do processo de discussão do OP. Numa análise muito interessante, uma entrevistada destaca os aspectos positivos do OP, chamando a atenção para o tipo diferente de aprendizado que ele favorece e a possibilidade de fazer política e pressão social de uma outra forma, que seria, segundo a entrevistada, mais compatível com os valores culturais dos moradores locais:

Quando se reivindicava uma melhoria próxima a tua casa e via acontecer, isso foi dando crédito, isso foi bom. Foi um movimento popular um pouco diferenciado do que a gente tinha costume na década de 80 e 90. [...] Acho que foi um processo de aprendizado pra população de baixo nível, de formação mesmo. [...] Vai ter esse ano? Já começaram a cobrar de mim. [...] A nossa população veio de uma região do interior, mais pacata, quando a gente fazia assim os movimentos, ia pra rua, parava o trânsito, era meio que forçada a coisa, nem todo mundo gostava desse jeito, dava assim uma impressão que era um movimento assim mais agressivo. [...] E esse processo do orçamento ele veio assim mais tranqüilo, de conversar, pequenos grupos, depois ir juntando os grupos, idéias, essas coisas. Então, para algumas pessoas que tinham essa dificuldade desse movimento de luta talvez foi uma coisa menos agressiva para ele. [...] Para eles também foi um aprendizado, e para nós também foi um aprendizado, que dá para a gente tirar bastante coisa pra gente estar fazendo agora na região. [Sociedade civil (2) – São Mateus]

Um “aprendizado” que o OP favorece, e que pode ser um tanto ambíguo, é saber lidar com a falta de recursos, compreender os “motivos do Estado”.

Nas reuniões do OP ele [o subprefeito] expunha os problemas que tinha. [...] Olha, a gente esse mês não recebeu dinheiro suficiente para fazer isso, para fazer aquilo. Então qual vai ser a nossa prioridade? Vamos ver se dá para fazer isso aqui primeiro? Ou então, vamos dividir? Fazer um pouquinho aqui, um pouquinho ali, quando vier a próxima verba a gente completa aqui, completa ali. Isso daí era tirado no próprio orçamento, que era uma prestação de conta mensal que ele [o subprefeito] tinha. [Sociedade civil (3) – São Mateus]

Quando o [subprefeito] entrou para lá, lógico que também não tinha muito recurso para poder atender, mas também ouvia e tentava ir para essas plenárias. [...] E aí a população também sabia: “não está fazendo o meu, mas está fazendo o do outro”. [...] O importante é que as pessoas sabiam que estava sendo feito naquele local [...]. Então, eu acho que esses canais de reunião, de conversa, tudo, isso existiu e foi muito bom. [Sociedade civil (6) – São Mateus]

Este aprendizado pode levar, por um lado, à paralisia, a um conformismo que desmobiliza os movimentos. Porque esta simples constatação não necessariamente leva a alguma forma de mobilização. O OP pode virar um espaço para prestação de contas, que soa mais como poderosa instância de legitimação.

Por outro lado, é um aprendizado que muitos não querem reconhecer, porque significa pensar mais no conjunto da comunidade e em quem realmente está mais necessitado, implica abrir mão de relações privadas com vereadores, ou políticos, para conseguir mais rapidamente o atendimento das *suas* necessidades. Os recursos municipais são limitados, como atestam as duas entre-

vistas mencionadas acima, a Prefeitura faz escolhas o tempo todo e a população poderia publicamente decidir como empregá-los. Este seria o objetivo do OP, tornar pública e partilhar a decisão de aplicação de recursos escassos. Se cada um só pensa na *sua* rua, no *seu* bairro, as relações clientelistas tendem a se manter e se sobrepor a canais públicos de participação.

3.3. A Participação no Plano Diretor Regional: diferenças entre as regiões

Com a aprovação da Lei Municipal 13.430 de 13 de setembro de 2002 foi instituído o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. O Plano Diretor está previsto no Estatuto da Cidade [2000], para ser realizado por municípios com mais de 20 mil habitantes. Ele tem por objetivos garantir a função social da propriedade, ordenar o desenvolvimento da cidade e orientar a distribuição dos usos e da ocupação do solo, a preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, a criação de novos espaços públicos, a melhoria da paisagem urbana e a adequação das condições de circulação e acesso aos diversos lugares da cidade. A lei de criação do Plano Diretor previa, ainda, a elaboração dos Planos Diretores Regionais sob responsabilidade institucional de cada subprefeitura, que poderia elaborar seu plano com ou sem apoio de assessorias externas.

O espaço do Plano Diretor Regional recebeu avaliações bastante positivas em São Mateus. Uma das entrevistadas, por exemplo, que se manifestou de forma bastante crítica em relação ao OP, definido como “participação fantasiosa”, se refere à experiência de participação no Plano Diretor como “o único momento que foi deliberativo” [Sociedade civil (9) – São Mateus]. Outro entrevistado afirma, com orgulho, que o Plano Diretor de São Mateus “foi

um dos mais organizados de São Paulo”, e explica os motivos:

“Por que foi bem organizado? Porque teve a participação das comunidades. Porque as pessoas que vieram para tocar o plano diretor, eu acompanhei elas, eu fui guia dos técnicos que montaram esse plano diretor, em todos os lugares”. [Sociedade civil (11) – São Mateus].

Mas, em várias entrevistas em São Mateus e nas outras subprefeituras, houve críticas quanto ao processo de divulgação do Plano Diretor Regional. Na verdade, a questão da informação foi um tema muito enfatizado como um dos problemas que limitam o acesso da população aos canais participativos, de uma forma geral. O pouco conhecimento desses espaços parece, por um lado, relacionado à própria complexidade que resulta do tamanho da população e sua distribuição territorial, o que torna difícil a divulgação dos inúmeros espaços existentes. Mas, por outro lado, segundo as entrevistas, haveria uma disposição do governo local em limitar o acesso a essa informação, como forma de controlar o potencial conflitivo dos espaços participativos, limitando a participação aos que compartilham dos princípios gerais do governo. Essa percepção de que a informação sobre os canais participativos é distribuída de forma desigual, e que o filtro mais importante é um filtro de origem partidária, foi muito destacada nas entrevistas nas três regiões da cidade:

[...] eu acho que isso é um outro problema: tinha feudos mesmo de participação popular, então tinham [os] muito amigos que tinham muitas informações, [os] pouco amigos que tinham poucas. [Sociedade civil (9) – Sé]

Foi tudo muito fechado. Infelizmente, de novo. Tudo o que acontece você só sabe se você estiver atuando dentro de quatro paredes. Se você fizer parte de um grupo, geralmente tem uma pessoa que está ligada, que está lá dentro, geralmente você vai saber. Quando não, você não vai saber, de novo, do que acontece.

[...] Geralmente existem várias pessoas que seriam interessadas, estariam interessadas em estar participando, em estar expondo, em estar cobrando [...] que nunca vão fazer parte. [Sociedade civil (5) – São Mateus]

Nós estamos ainda naquele sistema... ainda meio fechado. Então, veja bem, o partido que está no poder geralmente o que é que ele faz? Ele procura [...] envolver o pessoal que faz parte do partido. Então, geralmente, as pessoas que não fazem, que não são militantes ou não fazem parte do partido, se ficar informado, foi através de outras coisas. Então, fica mais difícil você participar. [Sociedade civil (7) – São Mateus]

Na subprefeitura foi muito restrito. Aos amigos do rei tudo, aqueles que não rezavam a cartilha da gestão, então ficou ali sem informação. Ou então adquiria fora. Então, tinha gente que vinha na Câmara, através dos gabinetes dos vereadores, saber quando que era a plenária que acontecia na região. Infelizmente, pouquíssimas pessoas acabaram participando do Plano Diretor naquela região. Pouquíssimas. [...] Porque não deu informação. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Assim como em São Mateus, apesar das críticas em relação à divulgação, o Plano Diretor Regional recebeu avaliações positivas também na **Capela do Socorro**. Os entrevistados – tanto os da sociedade civil quanto os do governo local – ressaltaram, em particular, a importância do processo de discussão:

Pode até não ser o Plano Diretor dos sonhos das pessoas, mas que foi discutido foi, bastante. [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]

Um processo incrivelmente participativo. [Executivo local (2) – Capela do Socorro]

Teve [participação], teve, foi um canal e teve sim, foi bom, foi bom. [...] A gente encontrou um monte de gente da saúde, uma

porção de associações, gente que eu não conhecia, ficamos debatendo entre técnicos e não técnicos vários dias, não sei quantos sábados, o dia todo. E conheci muito a região. [Executivo local (1) – Capela do Socorro]

É uma das coisas que eu saí mais satisfeito pela forma de construção. [Executivo local (3) – Capela do Socorro]

Já na **Subprefeitura da Sé**, o Plano Diretor Regional parece não ter sido um processo que tenha efetivamente mobilizado as lideranças, ao contrário do que identificamos nas outras subprefeituras pesquisadas. As poucas referências são avaliações críticas, que destacam a pouca organização do processo de discussão, principalmente, no plano local, “eu mesmo participei [...] mas eu nem entendi como foi a participação nele. Foi tudo muito confuso, chamado assim em cima da hora” [Sociedade civil (8) – Sé].

Comparando as avaliações dos processos do OP e do Plano Diretor Regional percebemos que a avaliação é em geral muito mais crítica ao OP do que ao Plano Diretor. Provavelmente porque o processo do Plano Diretor Regional melhor conduzido, mas também por causa da natureza decisória dos espaços participativos e seus impactos sobre a dinâmica de discussões no interior desses mesmos espaços. No caso do Plano Diretor estamos falando sobre a elaboração de uma lei e não da sua efetivação. Parece que os entrevistados não perceberam que uma coisa é a elaboração de uma lei e outra bem diferente é sua implementação. Nenhum deles manifesta este tipo de preocupação sobre se o Plano Diretor será ou não respeitado.

Já no Orçamento Participativo, lida-se com uma forma de participação que envolve a decisão sobre obras e serviços que serão ou não realizados no ano seguinte. Por isso, a questão dos resultados da participação aparece de forma tão decisiva. A própria experiência estimula os participantes a pensarem não no planejamento da cidade

em longo prazo, mas nas obras que serão realizadas no curto prazo. Trata-se de um espaço cujas decisões seguem um calendário bastante definido, que se inicia num ano e se encerra no seguinte. Embora o Plano Diretor também apresente o produto das discussões, o próprio desenho final do Plano, o resultado, é de outro tipo, o que talvez favoreça mais o diálogo, a mobilização de interesses diferentes, e conflitos de outra natureza. O processo do Plano Diretor lida com a cidade sonhada, desejada, e não com o que imediatamente será feito em termos de obras e serviços para a população.

Por fim, fica uma dúvida se a população que participou do OP compreendeu que nem tudo que era levantado como demanda nas plenárias seria realizado. A escolha de delegados e conselheiros e todo o processo de discussão até a apresentação da peça orçamentária envolve opções de quais obras serão efetivamente realizadas. Por meio de outras avaliações, sabemos que a comunicação na experiência do OP foi muito falha, muitas pessoas não sabiam claramente do que estavam participando, qual era a metodologia, e que nem todas as demandas seriam atendidas (Vitale, 2004).

Para terminar, gostaríamos de acrescentar, como contraponto a essa avaliação, a importância que alguns entrevistados – mesmo críticos em relação ao processo e aos resultados da participação – conferiram à possibilidade de “falar e ser ouvido”. Nesse sentido, questionados sobre a possibilidade dos movimentos incidirem sobre as políticas públicas, lemos nas entrevistas:

Este governo não tem escutado [...] embora faça um governo para a maioria da população, também não escuta: olha vai ser isso e acabou. Às vezes você pode interferir, por exemplo, corredor de ônibus, a população quer interferir, ninguém escuta. [...]. Eu acho que é assim: já ouviu no passado, já formulou as políticas e agora vai executar. [...] Mas, o espaço do diálogo é muito maior do que os governos anteriores, os dois anteriores [...] nem se compara, porque

antes você nem chegava. Agora você chega e fala, às vezes eles não te ouvem. Mas você fala, dá opinião, crítica, ouvem em algum momento, quer dizer, é aberto o espaço para o diálogo, mas não é do jeito que a gente acha que deveria ser. [Sociedade civil (3) – Sé]

Mesmo a gente estando ciente que é uma democracia entre aspas... mas o direito de estar lá e se manifestar é extremamente positivo. Mesmo que a nossa manifestação fique dentro de uma gaveta. Mas essa liberdade de estar lá e dizer... [...] De poder estar lá e dizer aquilo que eu penso, aquilo que eu quero para minha região, mesmo sabendo que vai ficar boa parte, 90% daquilo vai ficar no papel, é muito positivo. [Sociedade civil (9) – São Mateus]

O que essas entrevistas evidenciam é que a possibilidade de ter acesso ao Estado, de apresentar as demandas, sem a necessidade de intermediários como vereadores, por exemplo, não é pouca coisa quando consideramos a tradição autoritária brasileira, somada aos mais de 20 anos de ditadura militar, e ao fato de que São Paulo viveu oito anos de governos Maluf e Pitta. Essa compreensão esteve presente nas entrevistas nas três subprefeituras, e embora esteja longe de ser uma avaliação geral, parece importante que seja considerada. Trata-se de um reconhecimento de que há mais espaço para expressão, o que não é absolutamente banal, ao lado da percepção de que ainda falta muito para que a população de fato tenha poder de influenciar o processo de produção das políticas públicas. Dilemas, que um outro entrevistado resume numa frase: “qualquer porta que se abre hoje ela é bem vinda e ainda é insuficiente” [Sociedade civil (10) – São Mateus].

Este item apontou o que os entrevistados entendem por participação e como a avaliam em suas regiões. Vimos como aparecem vários canais participativos, mas chamou a nossa atenção como aparecem também conversas informais com a subprefeitura como forma de participação (no próximo item exploraremos melhor isso). O que

percebemos é que só a implementação da subprefeitura é altamente insuficiente para a democratização dos processos de gestão. Embora o pouco tempo da experiência não permita avaliar adequadamente os seus resultados, nossa pesquisa demonstrou que ao mesmo tempo em que as subprefeituras parecem ter contribuído para o acesso do cidadão ao Estado, essa possibilidade parece ter gerado, como efeito colateral, o fortalecimento das redes clientelistas.

Os espaços participativos mais analisados foram o OP e o Plano Diretor Regional, por terem sido também os mais citados nas entrevistas. Destaca-se a grande variedade nas formas como se deu a implementação e o desenvolvimento de cada uma dessas experiências nas três regiões estudadas. Obviamente, não foi possível identificar, nessa pesquisa, os fatores que atuaram como variáveis mais importantes em cada uma das regiões, mas de modo geral pudemos destacar a forma de condução do processo de descentralização no território, o grupo político que assumiu o poder nas subprefeituras e a maior ou menor capacidade organizativa da sociedade civil local como fatores explicativos importantes. Apesar da diversidade, inerente à complexidade da capital paulista, vimos também problemas comuns às várias experiências, como a falta de informação sobre os espaços participativos existentes, a fragmentação dos espaços participativos, a desarticulação dos movimentos sociais e a ausência de uma estratégia mais orgânica e articulada de ocupação dos espaços institucionais. E, junto com tudo isso, uma percepção, ancorada nas experiências concretas, de que os espaços participativos, embora fundamentais, são espaços de luta necessariamente parciais e insuficientes, sobretudo num contexto em que parecem ter se transformado em instâncias destituídas de poder. Como vimos em várias entrevistas, foi comum a compreensão de que os espaços participativos são espaços para homologação de decisões já tomadas em outro lugar.

4. Participação e democracia: velhos e novos desafios

Nas entrevistas, percebemos que quando se tratava de avaliar a natureza e qualidade dos canais de participação era comum que as respostas não se restringissem à avaliação da participação no nível local, mas se estendessem ao padrão das relações entre governo, legislativo e sociedade²⁵. As avaliações, embora partissem de referentes empíricos concretos, como o OP, o Plano Diretor, ou as experiências de participação mais locais, e tivessem como base a vivência pessoal nesses espaços, elas acabavam por extrapolar esses âmbitos mais restritos. Nesse sentido, ao avaliarem as experiências concretas, os entrevistados nos revelaram dimensões que apontam para o terreno das expectativas políticas em relação a esses espaços, permitindo-nos problematizar a questão do lugar e dos sentidos que a participação institucional assume, para os atores estatais e societários, no complexo processo de luta pela afirmação e defesa dos seus interesses.

No plano mais geral, esse debate traz indícios para a importante discussão acerca da combinação possível e desejável entre democracia representativa e participativa, em diferentes projetos de reforma do Estado. Num nível “micro”, o que está em jogo é a compreensão dos resultados esperados da participação institucional e dos limites a que ela pode chegar para se combinar, na perspectiva dos agentes, com estratégias mais tradicionais de encaminhamentos de demandas, via sistema representativo e mobilização de redes pessoais.

Havia uma expectativa, alimentada ou gerada pela literatura especializada, de que a decisão de investir em formas de democracia participativa significaria uma “opção” por formas mais

democráticas, públicas e universais de acesso aos bens públicos; uma “opção” que apontava, conseqüentemente, para a negação de formas menos democráticas, como o recurso às redes de relação pessoal, o favorecimento, o privilégio, etc., estratégias essas tão enraizadas em nossa cultura política. Embora se chamasse a atenção para os constrangimentos históricos, políticos e culturais para a afirmação desse novo *ethos*, era comum – e é para esse ponto que queremos apontar – a identificação de pares dicotômicos que pareciam orientar predominantemente ou até mesmo, de forma exclusiva, a ação dos sujeitos políticos, sendo um dos principais deles a oposição entre favor e direito, privilégio e cidadania, como pressupostos da relação entre Estado e sociedade.

Contudo, a partir das discussões apresentadas no decorrer desse texto, perguntamo-nos em que medida, ao focarmos tanto no potencial de renovação desses novos sujeitos e suas práticas, não esquecemos de investigar, com igual empenho, as formas como se combinam, nas estratégias concretas dos sujeitos políticos, essas diferentes (e contraditórias) formas de relação entre Estado e sociedade, movimentos e sistema político, no processo de distribuição dos recursos públicos.

Por outro lado, não podemos dizer que houve apenas uma expectativa equivocada ou um esquecimento dos analistas em observar as várias formas de relação com que a sociedade reivindicava suas demandas. No segundo item do nosso texto, apontamos como algumas mudanças conjunturais provocam impactos nos movimentos sociais, como o aumento do desemprego, da violência, e a própria proximidade com o sistema político. Queremos dizer com isso que efetivamente os movimentos não são mais os mesmos porque não é mais possível se organizar da mesma maneira.

No caso do governo Marta Suplicy, o saldo das experiências participativas, como vimos acima, parece nos indicar um governo que

ao mesmo tempo em que abriu espaços de participação, não investiu neles e, principalmente, não os tomou como itens de uma agenda para uma reforma democrática do Estado e de construção da governabilidade. No seu governo, as experiências de democracia participativa tiveram uma convivência muito “pacífica”, com uma prática de gestão extremamente conservadora no que se refere, por exemplo, à relação entre Executivo e Legislativo, cujo fundamento esteve ancorado numa relação de troca, forjado sobre os interesses eleitorais de curto prazo. A participação no seu governo – ao menos aquela exercida no nível local, ao qual tivemos acesso por meio dessa pesquisa – assumiu um caráter instrumental e residual, sendo, portanto, incapaz de tensionar a lógica mais geral de funcionamento do governo, seja no que se refere ao funcionamento das estruturas burocráticas, em termos de controle social sobre elas, seja na relação que o governo estabelece com os demais poderes do Estado. Se no que diz respeito à alocação dos recursos públicos, vemos a marca de um governo mais à esquerda, em face dos efeitos redistributivos das políticas implementadas, em particular, das políticas sociais; sob o ponto de vista político, trata-se de um governo que reabilitou estratégias conservadoras na busca da manutenção do exercício do poder²⁶.

No que se refere aos movimentos sociais também chamou a nossa atenção essa convivência “pacífica” entre a ação participativa e contestatória nos canais institucionais de participação e a mobilização das redes pessoais como forma de acesso ao Estado. Segundo uma certa narrativa de origem, datada da emergência desses atores ainda no contexto da ditadura, a contraposição entre o privilégio e o direito, o favor e a conquista, o privado e o universal, o cidadão e o cliente, dentre outras, remetia a certos sujeitos específicos e as suas diferentes lógicas de atuação na arena pública. Nos pares dicotômicos estaria expressa a disputa entre um velho e um novo padrão de relação entre sociedade e Estado, cujo ponto de inflexão

estava ancorado na emergência dos “novos sujeitos de direitos”. O que a nossa pesquisa nos revela é que em vez de uma contraposição, talvez fosse mais adequado falarmos numa combinação entre formas diferentes de encaminhar demandas ao Estado, sendo a “opção” pela participação uma dessas estratégias, que pode ser valorizada (a depender de vários fatores, como por exemplo, a abertura do Estado) e ao mesmo tempo ser associada com outras, tais como a tentativa de contato com algum vereador, ou político influente. Por esse registro talvez possamos compreender melhor o fato de vários entrevistados conferirem o mesmo estatuto à participação em conselhos e assembleias do OP, e aos encontros, privados, com representantes do poder público. É nesse sentido que nos parece absolutamente importante também refletirmos sobre o lugar que a participação ocupa no projeto político dos movimentos.

Mas o que faz com que a participação conviva “pacificamente” – tanto no caso dos movimentos quanto no governo do PT – com métodos conservadores e não-democráticos de relação entre Estado e sociedade? Por que a participação pode ser colocada no mesmo patamar que as relações privilegiadas estabelecidas com representantes do Estado como forma de encaminhamento de demandas? Por que a participação não causa impactos na lógica da gestão?

Talvez uma hipótese esteja numa pista a que nos referimos no item dois: a despolitização da participação. Analisando as falas – tanto do poder público quanto da sociedade civil –, parece que estamos diante de uma mesma chave de significados que remete a uma participação instrumentalizada. Os sentidos da participação para governo e movimentos parecem, em certa medida, duas faces de uma mesma moeda, à luz da qual se pode evidenciar o esvaziamento do discurso político, do qual a instrumentalização da participação nos parece mais uma das conseqüências. Nos dois itens a seguir, vamos tentar aprofundar essa análise.

4.1. O lugar da participação no projeto político do governo

Ao olharmos a gestão de Marta Suplicy, percebemos a multiplicidade de canais de participação abertos por seu governo. Vários processos, como o Orçamento Participativo, os Planos Diretores Regionais, a implementação das subprefeituras, demonstram a disposição do governo Marta em ampliar os canais de participação²⁷. Contudo, na avaliação que os movimentos fizeram dessas experiências, como vimos, prevaleceu o tom crítico, que ressaltou a falta de resultados concretos da participação e uma tendência à manipulação e instrumentalização dos espaços participativos, utilizados como instâncias para legitimação do governo:

Nós temos participação”, mas “com toda essa abertura a gente reconhece que foi também muito usado. [...] Às vezes eram colocadas plenárias [...] pra ter o aval da população, mas na verdade as coisas vinham de cima para baixo” [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]. Outra, ao falar da participação nos conselhos, afirma “os conselhos em que sempre você é voto vencido [...] você acaba servindo de legitimação das políticas e voto vencido direto e reto. Isso em todos, mesmo porque os presidentes dos conselhos são sempre do governo.

Eestende suas críticas às Conferências de Saúde e Assistência Social:

É um massacre, a Conferência de Saúde [...] foi um tratoramento e nós perdemos todas. [...] A Conferência de Assistência Social foi também um absurdo, o povo do governo querendo que você aprovasse proposta goela abaixo. Eu até nem briguei, porque na de saúde nós quebramos o pau, xingamos, mas na seguinte eu já não fui mais e nessa aí eu saí no meio, fui embora, estava com

dor no peito, cansada, sabe? [...] Então infelizmente não existe democracia nesses conselhos. [Sociedade civil (7) – Sé]

Essa avaliação sobre as experiências participativas na gestão petista parece propiciar um descrédito não apenas na participação, como instrumento para conquista de bens e serviços públicos, mas também no poder público – como instância de encaminhamento de demandas legítimas – e na própria possibilidade da ação política. Interessante perceber como as instâncias de participação, usadas como instâncias de legitimação, sem possuir poder de fato, parecem produzir o seu contrário – a descrença nos políticos, na participação e, no limite, na própria democracia – como vemos nos relatos abaixo:

Não, as pessoas não participam. Há um descrédito na questão da poder público, [...] não têm muita crença nessa possibilidade de votar numa proposta e essa proposta ser cumprida se ela for aprovada. [...] Por que quem está na rua não pode sentar com um empresário para discutir? Eu acho que essa era uma demanda que nós tínhamos para o PT e isso não aconteceu. Queira ou não o poder ainda é um fetiche muito forte. Então, eu acredito que poderia se desmistificar o poder [...] para que a população se sentisse potencialmente capaz de participar das discussões. [...] Está um descrédito muito grande do poder público [...] e eu acredito que vem um pouco dessa prepotência do poder, da falta de palavra. [...] Nos pareceu mais um jogo de marketing político do que uma busca efetiva de participação das pessoas no processo da cidade. Não sei se o crédito da participação junto ao poder público aumentou. Eu penso que não, esse é o panorama que a gente tem daqui. [Sociedade civil (1) – Sé]

Nós estamos vivendo um momento muito difícil porque as pessoas não acreditam mais em governo nenhum... [...] porque se esperava uma mudança estrutural mais profunda. [...] Nós temos uma história, essa democracia para nós não caiu do céu, e estamos continuando a conviver com os mesmos problemas. [...]

Nós fizemos outro dia uma avaliação: todas nós empobrecemos, todas. Então, para que democracia? Se é democracia só para falar... Nós queremos democracia financeira. Então essa é uma discussão que está presente, que eu acho que não deve ser só na União de Mulheres, deve estar presente em muitos movimentos sociais. [Sociedade civil (7) – Sé]

Nessa mesma direção, parece ir o desabafo de uma entrevistada ao afirmar que a Constituição já não serve mais como instrumento de luta: “eu lutei tanto para colocar aquele artigo quinto lá que diz assim: ‘a habitação é um direito do cidadão’; dentro da Constituição, achei que fosse resolver, não resolveu nada [...]. Essa Constituição já não serve para nós também” [Sociedade civil (8) – Sé]. Claro, que nesse caldo todo, não poderia faltar a desilusão com o PT:

A gente tinha a esperança num salvador. [...] Só tinham dois salvadores: ou é Cristo ou é Lula. [...] As formas de governo no Brasil se passaram assim... [...] todas as tendências políticas, todos os partidos, todos já experimentaram um pouco do doce, desde a linha dos mais moderados, até as pessoas que sonhavam com a transformação. Já passou o comando por todas. Agora, [...] na próxima eleição eu vou ficar curioso porque agora eu quero saber... ou vai entrar a extrema direita de novo que é, puta! é superfoda para quem é pobre, para quem é preto... ou, então, não sei mais o que pode acontecer. [Sociedade civil (5) – São Mateus]

Em relação aos políticos, principalmente aqui do Centro, nós temos uma aversão muito grande a eles porque são tudo balaio do mesmo gato, e eu não sou do PSTU, isso que quero deixar bem claro. Mas, infelizmente, é isso o que acontece. As lutas políticas que se dão aqui na região são lutas políticas de gente do naipe de Maluf, quer dizer, não se mudou a cultura política do Estado, do País, mesmo os políticos do PT se comportam como os políticos

da velha guarda. Então, a nossa relação com políticos é sempre muito cuidadosa. [Sociedade civil (1) – Sé]

Essa é uma novidade importante que por certo terá rebatimentos na ação prática dos movimentos daqui por diante. Afinal de contas o PT funcionava como importante correia de transmissão e, mais do que isso, parecia uma forma de chegar ao sistema político, se aproximar dele sem ser contaminado, já que o próprio PT parecia estar isolado numa redoma que impedia que ele se maculasse com os jogos políticos fisiológicos e antiéticos que tradicionalmente marcaram a política brasileira. O fato é: quais os reflexos na prática dos movimentos no contexto das “ilusões perdidas”? Quando o PT parece ser “mais um partido”, como fica a relação com o sistema político, e quais os impactos disso nas estratégias de ação dos movimentos? Essas são questões importantes que emergem do contexto da crise política atual, que por certo exigirão novos esforços de investigação.

A Constituição, junto com participação, com os governos do PT, no plano municipal e federal, e os seus pífios resultados – principalmente na área social – parecem compor o plano das ilusões perdidas. Esse parece ser um saldo importante das esquerdas pós-90. O mesmo entrevistado que diz “essa Constituição não serve mais para a gente”, é o que também diz “esse governo não serve mais para a gente”, esse OP não serve mais para a gente. Se pensarmos bem, a esquerda no Brasil é uma esquerda vitoriosa. É só olhar para Constituição aprovada, os conselhos criados, o partido forjado e que conquistou o poder, as inúmeras experiências participativas que conseguiu instituir em vários níveis. O duro parece ser perceber como essas conquistas não foram capazes de alterar um padrão no qual a democracia é residual e as desigualdades permanentes e irredutíveis. Já não dá mais para falar: quando conseguirmos aprovar o Estatuto da Terra, quando conseguirmos

instituir os conselhos, quando conseguirmos ter um governo do PT, tudo vai ser diferente. É o fim da inocência.

Pesou para essa avaliação dos movimentos, a prática da gestão no governo Marta Suplicy, que, de um lado, instituía políticas participativas, demonstrando seu compromisso com a bandeira de democratização da gestão pública; e de outro, mantinha uma prática política ao velho estilo do toma-lá-dá-cá, evidenciado no loteamento de cargos nas subprefeituras, tema muito presente nas entrevistas. A esse respeito, desabafou a militante do movimento de saúde:

A política mudou muito, a política não é mais aquela, a gente se decepcionou muito com a política porque a gente era sempre contra loteamento de subprefeitura, e agora tem... uma coisa descaradamente e que a gente não concorda” [Sociedade civil (12) – São Mateus]. Nessa mesma direção, lemos em outras entrevistas:

O partido que administra a cidade, o PT não está ouvindo a população. [...] Coloca as pessoas que eles têm interesse para fazer o jogo político. [...] Isso para mim está horrível porque me soa muito [como no] governo anterior, Maluf e Pitta... a subprefeitura daquele vereador. [...] A população não é ouvida, ela é loteada entre vereadores. [Sociedade civil (3) – Sé]

A composição de uma subprefeitura é formada pelo seguinte: um determinado vereador “X” teve mais voto, então ele tem representações... [...] Não foi nem no bairro onde ele foi o mais votado, sabe? Mas de repente ele [diz]: eu quero a cabeça da tal subprefeitura. [...] Aí sobram duas, três para um outro, que muitas vezes tem boas intenções, mas vai ficar totalmente anestesiado lá dentro, por quê? Porque não vai ter muito poder para estar agindo. Então, a briga que vem lá de cima impede os trabalhos aqui embaixo. [Sociedade civil (5) – São Mateus]

Uma discussão partidária. Quem vai vir, quem vai ser indicado, quem vai assumir a coordenadoria desse. Ah! Tem que abrigar

aquele que é daquele vereador. Esse é do outro vereador, entra nesse. E foi assim, foi um loteamento, também velho conhecido sistema nosso. [Sociedade civil (9) – São Mateus]

No geral, a Câmara de Vereadores e os partidos coligados aparecem como os responsáveis pela forma de fazer política baseada no loteamento de cargos, apresentado como necessário para se manter a governabilidade. Para alguns, neste processo, “gente sem escrúpulos” ganhou espaço e os movimentos não foram capazes de se contrapor, “deixamos que a coisa corresse, fomos omissos” [Sociedade civil (5) – Capela do Socorro]. Avaliou-se também que, neste ponto, ocorreu uma espécie de continuidade em relação aos governantes anteriores:

Foi o que sempre se faz. [...] Tem subprefeitura aí que tem gente do Maluf, tem todos os partidos. [...] Eles usaram a delegação que eu dei para eleger quem eles bem entendiam. [...] É um loteamento em cima dos vereadores. [...] Tem assessor que ficava só dois meses, para fazer rodízio... a sensação que eu tenho é que piraram completamente. [Sociedade civil (7) – Sé]

Duas questões ficam a partir dessas constatações. Até que ponto o loteamento de cargos comprometeu os canais de participação abertos pela Prefeitura, contribuindo para o esvaziamento desses canais? Mas, mesmo que não tenha comprometido os canais de participação, será que não comprometeu a idéia de que a participação necessariamente faz parte de um projeto mais amplo? Na verdade, o que os movimentos assistiram, e retratam em suas análises com certa perplexidade, é um projeto de participação que no plano dos valores volta-se para a democratização da gestão, mas que, na prática, convive com o seu contrário, a “balcanização” dos interesses públicos, pelo predomínio da lógica partidária voltada, predominantemente, à disputa eleitoral.

Um outro lado da mesma questão é a avaliação dos entrevistados sobre as realizações sociais do governo. Como vimos no item

2, o governo de Marta Suplicy teve, segundo os entrevistados, resultados muito positivos na área social; mas são resultados que parecem descolados dos canais de participação, resultados provenientes muito mais do seu programa de governo do que da pressão das organizações. Quando algum resultado foi proveniente da pressão das organizações, podemos perceber que esta pressão foi exercida sobretudo fora dos canais de participação e não por meio deles. Segundo os entrevistados, o governo da Marta exerceu uma forma de participação que significava basicamente aumentar o grau de “escuta” e garantir a homologação dos seus projetos. De alguma forma, esse contexto gerou certa frustração com a política, com o PT e, no limite, com a própria democracia, mesmo diante dos resultados sociais positivos.

Ao não buscar uma forma de relação entre a democracia participativa (provocada pelos espaços existentes ou criados pelo seu governo) e a democracia representativa, o governo de Marta Suplicy criou uma espécie de institucionalidade paralela que efetivamente não impactou o sistema político, apenas conviveu com ele. Diferente de outros governos, como a experiência do OP no Rio Grande do Sul, por exemplo, em que o OP ajudou a tensionar as práticas clientelistas²⁸, aqui uma lógica conviveu com a outra, gerando, ao que parece, um enfraquecimento das práticas participativas como forma de fazer política (e de construir governabilidade) de outra maneira.

Parece que esses canais estavam dissociados de projetos de mudança, de projetos de sociedade, do aprofundamento da democracia, de algo que lhes fornecesse sentido para além deles mesmos. É inegável que isso afetou ainda mais o nível de confiança no sistema político, já tão combatido. Isso parece importante de ser ressaltado para contrabalançar o argumento dos defensores da *good governance* (a-crítica, gerencial, liberal) e de outros que

olham as expressões do associativismo mais pelo alto, afirmando que sempre a participação reforça o associativismo, o capital social, etc. As entrevistas sugerem que é importante qualificar a participação, para ser possível, de fato, compreender os seus efeitos sobre o padrão associativo, sobre o sistema político e, principalmente, sobre a qualidade da democracia. É o caso de nos perguntar se a abertura dos canais de participação impacta o sistema político, a sociedade, e os atores que participam e os que não participam. Ainda não temos evidências concretas para respondermos a isso, mas o que depreendemos das entrevistas é que a participação de “fachada” fez estragos em algumas dessas dimensões.

Por outro lado, sabemos que a ex-prefeita Marta Suplicy foi eleita por um programa de governo, que restou legitimado por esse processo. O diálogo entre governo e sociedade deve partir desse reconhecimento – que impõe desafios ao processo participativo – como lembra o então Secretário das Subprefeituras:

Existe um programa de governo, pelo menos na última eleição, isso foi mais claro, um programa de governo debatido com toda a população que foi aprovado e ele tem de ser cumprido. As suas linhas mestras foram aprovadas nas urnas, isso tem de ser cumprido. Eu acho que esse é um limite da participação social, ela não pode inverter demandas aprovadas nas urnas. Agora, essas linhas gerais dos programas de governo e tudo o mais, para o seu cumprimento você tem um conjunto de ações, vamos dizer assim, que são passíveis totalmente de discussão. O formato, a intensidade, a quantidade de recursos... eu acho que tudo é alvo de discussão. A própria cobrança, acompanhamento, a participação no planejamento para você conseguir cumprir as coisas que foram definidas no programa de governo, eu acho que cabe isso à participação. [...] A participação social ela tem como definir a intensidade desses programas. [Executivo municipal 1]

Essa afirmação remete à relação entre democracia participativa e democracia representativa, e traz para o debate duas questões. A primeira diz respeito à relação entre programa de governo e participação. Poucos governos têm um programa de governo definido quando chegam ao poder. O PT tem sido um dos poucos partidos a fazer isso. Por outro lado, qualquer governo, incluindo os do PT, sofre influências durante seu mandato que alteram seu programa de governo. Até que ponto a participação altera o programa de governo? Ou outras influências o alteram mais?

E a segunda questão diz respeito à natureza dos conflitos que é possível e desejável trazer para o interior dos processos participativos. Que decisões podem ou devem ser submetidas a processos ampliados de participação? Pergunta que remete às diferentes expectativas em relação à participação, no que se refere à natureza dos seus temas, seu escopo e o caráter mais ou menos vinculante de suas decisões, e que também nos levam a considerar a complexidade do processo de produção das políticas públicas. Como demonstra Marques (2000), o processo de produção das políticas públicas envolve um conjunto amplo e diversificado de agentes, formais e informais, posicionados em diferentes espaços de atuação, movidos por temporalidades e dinâmicas distintas, e capazes de mobilizar recursos também variados. A institucionalização de canais de participação não reduz, ao contrário aumenta, a complexidade inerente a esse processo, não só por permitir a inserção de novos atores e a valorização de novos interesses, mas também pela tentativa de imprimir uma nova lógica às relações entre os atores dessa rede, pela afirmação dos princípios de que resultam suas fontes de legitimidade, quais sejam, participação, transparência, publicidade e controle social. Quer dizer, nesse diversificado e complexo campo, os canais institucionalizados de participação

– como OPs, conselhos, fóruns, etc. – são um dentre vários agentes, e a força de sua atuação depende da sua capacidade de localização estratégica no interior dessa rede, decorrente da clara determinação de sua identidade e recursos, em face dos demais atores (Tatagiba, 2004).

4.2. Movimentos sociais e sistema político: discutindo a questão da autonomia

O conjunto das entrevistas nos revela a intensa articulação que os movimentos sociais estabelecem, dentro e fora dos canais institucionais de participação, com diversos atores do sistema político. As relações com vereadores, lideranças partidárias, técnicos do governo, subprefeitos e políticos de uma forma geral ocuparam papel de destaque nas narrativas dos movimentos. Junto com esse reconhecimento, como era de se esperar, reaparece na agenda o tema da autonomia dos movimentos. Como sabemos, nos anos 70 e 80, a questão da autonomia ou do discurso “contra o Estado” apresentava-se para os movimentos sociais urbanos como norte articulador e um princípio importante de diferenciação em relação às tradicionais relações clientelistas (GECD, 1998, p. 22). E hoje, diante de um novo contexto social e político, e de novos padrões de relações entre Estado e sociedade, o que significa falar em autonomia dos movimentos sociais em relação ao sistema político?

Será que as estratégias contemporâneas de atuação dos movimentos, voltadas a influenciar o processo de decisão, implementação e execução das políticas públicas não impõem redefinições ou tensionamento nos significados tradicionais associados à noção de autonomia? Ou seja, é possível falar na autonomia dos movimentos em relação ao governo, aos partidos e aos políticos profissionais num contexto de luta no qual o que está em jogo é a possibilidade

de influenciar – na relação de interação e conflito com outros atores políticos relevantes – a distribuição, a aplicação e o destino de recursos escassos? É possível – necessário e/ou desejável – fazer essa luta sem estabelecer relações de compromisso com a elite política presente nos partidos, no parlamento ou no governo?

A autonomia é um valor e, como tal, informa os limites a serem observados na relação entre movimentos e sistema político, os quais, quando não considerados, podem resultar em instrumentalização, cooptação, etc. Nesse sentido, a autonomia não significa ausência de relação, forma como no geral costuma ser abordada, mas nos informa acerca da qualidade dessa relação, a forma como os atores se colocam nela. Falar sobre a autonomia dos movimentos, portanto, significa perguntar sobre a natureza dos vínculos que os movimentos são capazes de estabelecer com os demais atores do sistema político; significa perguntar até que ponto eles são capazes, nessa relação, de escolher os seus interlocutores em função das suas agendas, de defender seus interesses, de definir os objetivos da interação, e até que ponto eles pautam ou são pautados por outras forças políticas. A autonomia pode existir mesmo em um contexto no qual os movimentos mantenham vínculos constantes e permanentes com outros atores como partidos, sindicatos, governo, vereadores, deputados, aliás, esses vínculos e contatos se mostraram fundamentais em vários momentos. Não há, *a priori*, nenhum problema no fato de os movimentos se aliarem aos governos, partidos ou vereadores para encaminhar sua luta, suas demandas. Aliás, os movimentos sempre fizeram isso. O problema está na sensação de que essas relações servem muito mais ao Estado, aos partidos e ao governo do que aos próprios movimentos.

Como sabemos, as relações entre governo e sociedade são marcadas por uma enorme assimetria de recursos – organizacionais, informacionais, financeiros, educacionais, dentre outros – que

limita, em muito, as possibilidades do exercício da autonomia. Numa sociedade onde as carências urbanas são agravadas pelo desemprego e pela violência, onde as possibilidades de associar-se são cada vez mais restritas, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas. Nesse contexto, encontram terreno muito propício para o seu desenvolvimento e atualização os vícios não democráticos de nossa cultura política, como o clientelismo, a cooptação, a troca de favores, etc. Estamos aqui no terreno das “continuidades” de uma construção democrática permeada de avanços e retrocessos, num país fortemente marcado pela hierarquização das relações sociais. Nesse sentido, podemos falar de um padrão cultural não institucionalizado, mas profundamente eficaz, que tende a condicionar a prática política aos marcos das relações clientelistas e paternalistas²⁹. Uma realidade que compartilhamos com os demais países latino-americanos, nos quais os princípios liberais, da imparcialidade, impessoalidade, universalidade como parâmetros de sociabilidade política combinaram-se historicamente e de forma contraditória “com outros princípios destinados a garantir a exclusão social e política e até controlar a definição do que conta como político em sociedades altamente hierarquizadas e injustas” (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000, p. 27). A disjunção entre democracia e igualdade, no nosso continente, traz desafios muito claros para o debate sobre a autonomia e sobre as potencialidades emancipatórias dos processos participativos.

Ao lado desses constrangimentos estruturais, gostaríamos de trazer para o debate elementos que fazem parte do contexto político específico da cidade de São Paulo no momento da realização da pesquisa. Nesse sentido, destacamos: i) os impactos da descentralização, com a criação das subprefeituras; e ii) a dinâmica das disputas eleitorais no território, com destaque para a atuação do Partido dos Trabalhadores à frente do Executivo municipal.

Apesar de o **processo de descentralização e criação das subprefeituras** ainda ser incipiente (e vários entrevistados apontam esse fato), é importante destacar que ele é extremamente valorizado pelos entrevistados. Alguns chegam a dizer que este processo permite a distribuição de poderes, a presença efetiva do poder público, o poder de decisão local e possibilidade de diálogo de fato com os movimentos. É possível dizer que o apoio ao processo de descentralização nas subprefeituras foi uma unanimidade. Embora houvesse inúmeras críticas à forma de condução do processo, como vimos, nenhum entrevistado afirmou que a descentralização seria um equívoco:

Avançou muito porque esses poderes que ela [a subprefeitura] começou a ter, ela também começou a distribuir esses poderes. [Sociedade civil (10) – Sé]

Facilitou porque de alguma forma o pobre tá mais próximo do poder público. [Executivo local (01) – Sé]

Foi muito bom porque quando a administração [regional] se tornou subprefeitura ela acatou mais a opinião da comunidade. A comunidade participa mais, em todos os sentidos [...] eles procuram muito as lideranças para saber qual a necessidade. [Sociedade civil (3) – São Mateus]

Para moradores das regiões mais distantes do Centro, a descentralização significou também uma maior possibilidade de acesso ao poder público, que antes só ocorria se as pessoas fossem para a região central da cidade.

Você vai ter o poder mais próximo de você. Você vai ter os projetos mais próximos de você, você vai ter facilidade de conversar mais com o poder local do que você ficar indo até [a] Pedro de Toledo, indo até o Centro da cidade. [Sociedade civil (11) – São Mateus]

A gente tem mais acesso, mais conhecimento com pessoas [...] passa a conhecer mais o pessoal, do que aqueles que estão lá no Centrão. [Sociedade civil (4) – Capela do Socorro]

Mas se a criação das subprefeituras representou um avanço na democratização do poder local, na medida em que aproximou o cidadão do Estado; por outro lado, e perversamente, essa maior proximidade parece ter favorecido, em certas regiões da cidade, o fortalecimento dos vínculos de natureza pessoal entre governo e comunidades. Esse problema ficou muito evidenciado nas entrevistas realizadas na Subprefeitura de São Mateus.

Como vimos nas discussões anteriores, São Mateus é uma região que se distingue pelo caráter mais autônomo do seu associativismo, pela qualidade de suas lideranças e pelo papel que a luta política desempenha na história do bairro. Em São Mateus, a experiência da subprefeitura foi muito bem avaliada pelas lideranças dos movimentos contatados, com o argumento de que, com a subprefeitura, aumentou a “participação” da população. No entanto, quando buscamos compreender mais a fundo o argumento, encontramos fortes referências à relação pessoal estabelecida com o subprefeito, para o encaminhamento das demandas. Aqui um ponto importante a destacar é que essas eram demandas coletivas, ou seja, diziam respeito a calçamento, iluminação das ruas, autorização para a realização de eventos, conserto de estradas, etc. Não se tratava de encontros para pedidos de natureza pessoal, como empregos, vagas na creche, típicos das relações clientelistas mais tradicionais. Eram demandas públicas encaminhadas a partir de encontros privados, ou seja, por fora dos canais participativos, dos quais esses mesmos movimentos atuavam, como as plenárias do OP, os fóruns realizados no âmbito da subprefeitura, etc. No caso de São Mateus, essa relação pessoal era facilitada pelo fato do ex-prefeito ser um ex-padre atuante na região e conhecido pelos movimentos. Vamos a alguns registros de entrevistas da sociedade civil que mais chamaram a nossa atenção:

A gente sabia [que o subprefeito] era gente nossa e ele não pode fazer muita coisa que ele defendia [...] ele tava com os braços atados por conta da falta de verbas [...] ele se dedicava [em] tempo integral, ele agendava dias só para receber a população, e ele atendia com toda a boa vontade. [Sociedade civil (01) – São Mateus]

É mais fácil ver o subprefeito aqui do que ver o prefeito lá [...] é mais fácil ver o coordenador de Saúde daqui do que o secretário de Saúde lá [...]. Era a Prefeitura de São Paulo dentro de São Mateus [...]. O [subprefeito] às quartas-feiras fazia atendimento e atendia a população [...] de meia em meia hora ia atendendo os grupos de pessoas. Então era agenda o dia todo. [...] Às vezes a pessoa ia sozinha também. Mas a maioria ia sempre em grupo, 10, 12, 5, 6, 4, dependendo do problema a pessoa agendava e ia lá com o seu grupo. [Sociedade civil (6) – São Mateus]

Toda vez que nós procuramos [o subprefeito] atendeu [...]. Geralmente o que a gente pedia era infra-estrutura para fazer evento [...]. Então, inclusive quando a gente marcava com ele alguma conversa ele já sabia que a gente ia pedir alguma coisa. E ele sempre nos atendeu... na medida do possível porque nem sempre ele tinha condições de atender. Mas, na medida do possível, ele nos atendeu e nos ajudou. [Sociedade civil (7) – São Mateus]

Éramos ouvidos, eu acho. Acho que a gente até tinha abertura para chegar lá e falar um monte pro subprefeito. Ah! Faz isso, aquilo, é assim, assado [...]. Ele recebia todo mundo, ele conversava com todo mundo. Todo mundo que ia lá com uma reivindicação. Oh! No nosso caso... – “eu não tenho dinheiro, não tenho nada”. “Não quero o seu dinheiro, só quero que você venha comigo, me ajude”. E ele fazia. Então, essa abertura que esse subprefeito deu foi fantástica. Só não participou quem realmente usa as entidades, as comunidades para outros fins. Mas quem tinha problemas de políticas públicas conseguia o canal para

encaminhar [...]. A gente chegava lá, a gente tinha as portas do gabinete abertas [...]. A condição de participação foi fantástica. [Sociedade civil (9) – São Mateus]

O subprefeito entrevistado também aponta esta maior proximidade:

A população vê, conhece as pessoas, sabe o que foi decidido, a pessoa participa, se você não respeita o plano de trabalho que está publicado lá o pessoal te liga ou na próxima plenária crítica, fica bravo. E não somente isso, mas com todas essas reuniões durante os quatro anos, de orçamento, de conselho, de plenária distrital o que é que aconteceu? Acho que se criou uma relação de compromisso da administração com muitas lideranças e [elas] se sentiram valorizadas, se sentiram com facilidade de chegar, falar, procurar o subprefeito, procurar o assessor, procurar o coordenador, ter essa facilidade de poder se expressar, criticar, questionar ou aprovar, coisa que quando tudo era reduzido na secretaria nem se pensava num clima desses. Hoje todas as lideranças me conhecem, eu conheço muitas das lideranças. Então, e todas têm uma facilidade de acesso, dizem ‘ô [subprefeito], lá se fez isso, o pessoal fez aquilo, ou precisaria fazer esse outro, você não tinha falado isso, mas vocês não fizeram, fizeram outra coisa’. O controle social é muito mais fácil, também ainda de modo informal. Eu não sou muito favorável a formalizar as coisas, uma certa formalização precisa. Eu acho que quando se respeitou, se conseguiu pelo respeito pela forma parece que está resolvido, a coisa é muito mais dinâmica, muito mais. Então, as coisas não foram formalizadas muito, mas a participação do pessoal eu acho que cresceu bastante. [Executivo local (3) – São Mateus]

O que isso significa? Qual a importância que os movimentos sociais atribuem a essa relação pessoal com os representantes do Estado, e de que forma esse reconhecimento estatal influencia ou

altera sua disposição de participar? Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, em que os espaços de participação passam a integrar – ao invés de confrontar – a lógica das relações privadas? Como compreender esses registros indo além da afirmação da lógica dos dois “Brasis”, de nossa modernização incompleta, de nossa histórica incapacidade de separarmos “adequadamente” o público do privado? Como levar, de fato, em consideração essa questão das relações pessoais, nas nossas análises sobre o significado e a importância da participação, que tem como promessa à universalização dos procedimentos?

No caso de São Mateus essas questões ficam ainda mais interessantes em face do histórico de mobilização e participação da população. Diante desse passado – que se renova na construção da narrativa presente, como vimos – era de se esperar que o discurso dos atores mobilizasse de forma muito mais central a matriz dos direitos, da cidadania, quando na verdade o que vemos destacado nas falas é a referência aos “pedidos”, à possibilidade de interlocução privilegiada com o Estado. Privilegiada, porque sabemos que há filtros – de diferentes naturezas – que facultam a alguns as condições de pertencimento e reconhecimento e a outros não, como sugerem dois entrevistados:

A Subprefeitura de São Mateus apóia só quem vota no candidato dela. Esse que foi o mote nesses quatro anos de gestão [na subprefeitura]. [...] Quem fosse de uma opinião diferente não conseguia nada. [Sociedade civil (10) – São Mateus]

Comigo nunca teve problema com ele, porque eu acho que tem que pôr a educação em primeiro lugar. [...] Mas sei de pessoas, de lideranças de bairros que tiveram vários arranca-rabos com ele. Às vezes ele tratava bem, às vezes ele tratava mal. Às vezes ele nem olhava na cara da gente [...] nós tivemos uma travessinha aqui que era um córrego aberto. Então por várias vezes nós fizemos

abaixo-assinados, nós fizemos reunião com a comunidade pra pedir que viessem canos, pra poder canalizar [...] era um esgoto a céu aberto. Ele dizia: não, não tem, precisa esperar. Às vezes tinha e ele mandava para outro lugar. E aquele local que precisava ele deixava para outra ocasião, quando sobrasse. Então. Se disser... tinha privilégio. Sempre tem um que é mais simpático, que agrada mais a você, mas é pela linda cor dos olhos, entendeu? [Sociedade civil (3) – São Mateus]

Como vemos nesses depoimentos, as possibilidades de acesso à subprefeitura pareciam variar em função do grupo político ao qual o indivíduo estava vinculado. Afinal, nos registros das relações pessoais, como sabemos, o lema é “aos amigos tudo; aos inimigos a lei”. Nesse sentido, podemos supor que a localização dos indivíduos em redes de apoio político pode ter impactos na sua maior ou menor disposição de participar dos canais institucionais, afinal, se no comando da subprefeitura está um companheiro, que é sensível as minhas demandas, por que participar de processos difíceis, desgastantes e de resultados incertos, como por exemplo, o Orçamento Participativo? Por que não ir diretamente à “fonte”?

Com efeito, é possível imaginar que se para o governo a participação é uma estratégia periférica, residual; para os movimentos, de certa forma, também o é. Diante dos recursos políticos disponíveis, da maior ou menor abertura e permeabilidade do Estado às demandas sociais, da inserção ou não em redes de apoio político, do poder dos espaços participativos, etc., a participação institucional pode ou não assumir centralidade nos mecanismos de encaminhamento de demandas ao Estado. Por vezes, essa estratégia pode estar presente, mas em condição subordinada a um conjunto de outras que pode envolver, por exemplo, o contato direto com lideranças políticas. Afinal, se há atores, localizados em posições estratégicas no interior do sistema político que são

“sensíveis” às demandas dos movimentos, se as condições de acesso a esses atores são relativamente fáceis, por que não ir diretamente a eles e “pedir uma forcinha”? Principalmente no caso em que os canais participativos se mostram muitas vezes espaços destituídos de poder e que os outros canais, como os abertos pelas relações clientelistas, continuam fortes e economicamente viáveis, por que não mobilizar as redes de apoio pessoal para disputar recursos também nesses espaços?

A questão é: quais os valores e os princípios que orientam essas decisões? Quais os condicionantes culturais, políticos e sociais que constroem essas “escolhas”, que não podem ser resumidas, como sabemos, a meras escolhas estratégicas? Ainda não temos condição de responder a essas perguntas. A única coisa que a pesquisa nos mostrou, e que desafia a nossa compreensão, é que, para os movimentos sociais estudados, a participação é um dos mecanismos de relação com o sistema político, uma das estratégias de encaminhamento de demandas, muitas vezes combinadas com outras cujos fundamentos estão nos vínculos de reconhecimento pessoal e/ou afetivo, ou sob bases de trocas mais instrumentais, como as estabelecidas principalmente com os vereadores da região. Usar as relações pessoais não quer dizer que os movimentos sejam imorais ou coniventes com a ilegalidade, como afirmou Soares (2005) ao abordar o tema sobre os significados da legalidade no Brasil. Como diria este autor, há sim atos que têm significados específicos e atendem a códigos morais também específicos (que não somos obrigados a aceitar e respeitar só porque contam com o apoio de uma grande faixa da população). O que precisa ser melhor explorado é como esta forma de resolver os problemas não se dá apenas por fora do aparato estatal (na comunidade), mas sim como forma de acessar o aparelho estatal, convivendo lado a lado com espaços participativos que têm como uma das suas principais funções ampliar a democracia.

Interessante é perceber como na relação com o Executivo local essas relações não foram vistas pelos movimentos como algo negativo; ao contrário, foram valorizadas e, até mesmo, equiparadas à “participação” no OP. Os movimentos – pelo menos até onde foi possível perceber nas entrevistas – não identificaram nessa relação constrangimentos à sua autonomia, diferente do que notamos quando a questão era o tipo de relação estabelecida com os vereadores, uma relação que também parece ter sido, em algumas regiões, impactada pela subprefeitura. O loteamento das subprefeituras entre os vereadores parece ter fortalecido a idéia de que os vereadores usam os movimentos, numa via de mão única. No caso da relação com o subprefeito, os recursos maiores do Executivo, no que se refere às possibilidades de encaminhamento de pequenas obras e serviços, parecem tornar essa relação de troca mais proveitosa para os movimentos; enquanto na relação com os vereadores os movimentos parecem não se colocar como os sujeitos da relação, que buscam o contato, a mediação, mas como instrumentos utilizados para a realização dos interesses alheios. Vejamos como esse tema aparece nas subprefeituras.

Perguntados se a criação da **Subprefeitura da Sé** teria alterado a relação entre vereadores e movimentos sociais, a maioria dos entrevistados afirmou que o poder dos vereadores no Centro é mais diluído, uma vez que suas bases eleitorais encontram-se mais nas periferias e que, portanto, não teriam notado mudança com a subprefeitura. Nesse sentido, afirma um morador do Centro, militante há 17 anos:

O Centro, na minha opinião, tem uma diferença em relação a outras regiões da cidade, nesse aspecto também. [...] Em outras regiões o vereador do bairro, o político do bairro, ele tem muito mais poder, influência em relação, principalmente, ao poder público, com as políticas públicas do que aqui no Centro. [...]

Essa coisa do padrinho, do coronel, do paizão da região, que muitas vezes é um cara que distribui a cesta básica, aquela coisa que funciona ainda em várias regiões da cidade, aqui no Centro é um pouco mais diluída. [...] Como é muito mais gente, muito mais circulação eu acho que isso é um pouco mais diluído. [Sociedade civil (2) – Sé]

Mesmo assim, aparecem nas entrevistas, claramente, as possibilidades de manipulação, instrumentalização dos movimentos e cooptação de suas lideranças, especialmente daquelas que recebem para fazer o trabalho de militância:

[Em] todo movimento existe um interesse político por trás, evidentemente, alguém paga, alguém banca, alguém financia. [...] Existe muita corrupção nesse meio [...] eu vejo pelos movimentos de que participo. As pessoas têm muitas ocupações e quem acaba participando é quem faz da participação uma coisa profissional, é a profissionalização dos movimentos [...]. Tem movimento aí que acaba se vendendo para alguém que vai bancar. [Sociedade civil (5) – Sé]

Em **São Mateus** há uma compreensão de que a disputa político-partidária está fortemente presente no dia-a-dia das comunidades, impactando a relação dos movimentos com os vereadores da região, e na efetividade dos espaços participativos. Em várias falas, ficamos com a impressão de que o clientelismo está mais atuante do que nunca:

A palavra final ficou na mão dos parlamentares ou dos grupos políticos. Eles partilharam entre eles as coordenadorias para equilibrar o peso político de cada um e a palavra final foi dos parlamentares que tinham, que têm, que são a referência, que eu diria até que tem mando naquela subprefeitura. [Sociedade civil (4) – São Mateus]

A subprefeitura está na mão de dois vereadores... só [se] faz aquilo que os dois vereadores querem, não é a luta do povo, não é

aquilo que o povo quer. Quando o povo pede um melhoramento no seu bairro, [...] o que é que acontece? Os dois vereadores [...] vão lá, faz reunião com o povo... se o povo for deles faz, se não for, não faz. [Sociedade civil (12) – São Mateus]

Nas palavras do entrevistado, é como se “os leilões de subprefeituras pelo Executivo municipal” [Sociedade civil (4) – São Mateus] tivessem contribuído para uma relação mais clientelista dos movimentos com os parlamentares. Se eles detêm o poder nas subprefeituras, os movimentos não podem prescindir do contato com eles.

Há uma visão de que a subprefeitura está nas mãos dos vereadores e que eles conseguem também instrumentalizar os espaços participativos. Por outro lado, diferente da Sé, alguns entrevistados entendem que a Subprefeitura de São Mateus trouxe mudanças na relação dos movimentos com os vereadores, porque com as subprefeituras os movimentos já não precisam de quem lhes abra a porta na Prefeitura, já que têm acesso mais fácil por conhecerem o subprefeito e os coordenadores. Os vereadores, com a subprefeitura, teriam perdido uma parte importante da sua função na região, como sugere este entrevistado:

Antes o parlamentar, ele juntava o povo para ir lá, para buscar, mas como está mais próximo, o povo já tem as perninhas dele, já dá para correr e [...] chegar até lá. Então, não precisa tanto do parlamentar nesse sentido. Porque aí é onde faz os currais mesmo. O pessoal vai lá, mas só é atendido quem o parlamentar vai lá e leva. Mas quando tá próximo [...] o povo conhece quem é que está lá, ele não precisa do parlamentar porque ele já conhece. [...] Você chega no subprefeito e fala: eu te conheço, eu te conheço de pertinho. [Sociedade civil (6) – São Mateus]

Houve também quem lembrasse que a subprefeitura altera a relação porque é possível fiscalizar mais de perto e impedir o uso político-

partidário dos recursos públicos por parte dos vereadores locais:

Porque ali vai ter a subprefeitura [...] e vai ter exatamente o conselho fiscalizando onde que vai a verba. [...] Tem uma relação de serviço [...] que fica fixada lá, então a gente fica sempre fiscalizando, vê se as máquinas estão de fato naquela rua. [...] Se não foi desviado pro outro, pra fazer outra demanda com interesse no voto. [...] Até nisso ela [a subprefeitura] contribui, porque ela fecha um pouco o espaço para que o vereador, o deputado que indicou o cargo de confiança lá possa fazer essa tramóia aí de manipular e dizer: olha, vai lá, pega as máquinas e vai naquele bairro, que eu fui lá e a população pediu, e aí vai lá e faz em meu nome. Com a participação popular na subprefeitura e com essa descentralização não tem como ter participação de vereador e deputado em demanda de serviço. [Sociedade civil (11) – São Mateus]

Na **Região da Capela**, a descrição da compra de votos e da influência dos políticos está muito presente, apontando suas influências até na definição de quais entidades serão conveniadas com a Prefeitura:

Muitos políticos, a maioria daqueles que vivem lá, eles dominam muito, mas na compra de votos, utilizando algumas lideranças, pagando trezentos, quinhentos reais para que possa ter voto e não num processo de participação. Então, quando eles procuram é assim: o que você pode oferecer? Ah! Eu te dou “X” ... casa, para você pintar o teu nome, em troca disso, então, eu vou [conseguir] aquele convênio para aquela entidade. É dessa forma. [...] E a população não quer mais isso, porque isso fica muito atrelado. Não é esse o objetivo da população. E eles ainda têm esse vício, essa coisa ultrapassada. [Sociedade civil (3) – Capela do Socorro]

Vale a pena lembrar que não ouvimos o que os vereadores têm a dizer acerca dessa relação com os movimentos. Não sabemos como

eles se sentem e como reagiriam às críticas que lhe são dirigidas. Não sabemos nem mesmo se os movimentos teriam interesse, de fato, em estabelecer com os vereadores relações sob outras bases. O descrédito nas instituições representativas parece ter limitado o avanço do debate sobre a democratização da esfera legislativa que, sem dúvida, passa pela democratização da relação entre os vereadores e as lideranças sociais no espaço local. Não nos parece possível avançar na dinâmica participativa sem que essas relações sejam adequadamente compreendidas, o que significa investigar a fundo em que medida os atores envolvidos estariam, de fato, interessados, numa democratização dessas relações – como avaliam suas perdas e ganhos nesse processo – e sob quais bases se poderiam construir essas relações, num contexto local marcado pelo acirramento das disputas eleitorais, onde parece ser impossível abrir mão das trocas mais imediatas para construir ou consolidar maiorias eleitorais.

Para encerrar essa discussão, remetemos a uma entrevista que exemplifica bem o caminho tortuoso que muitas vezes segue a discussão da autonomia, pelos sinais contraditórios que emite. Ao mesmo tempo em que o entrevistado afirma que movimento popular não pode se misturar com movimento político, “para não ficar atrelado”, ele diz que o vereador que vem pedir voto da população tem que dar algo em troca para a comunidade, e que os movimentos têm que saber cobrar isso. Ao mesmo tempo em que afirma que o movimento não pode se envolver com os partidos, acha normal mobilizar as redes mais pessoais para “ter as melhorias para as comunidades”. Nesse sentido, se referindo à importância da subprefeitura, diz que o mais relevante é que ela permitiria – caso a comunidade pudesse eleger o subprefeito – o conhecimento pessoal do sujeito, e continua:

Porque eu saberia quem era o subprefeito, e se eu não conseguisse falar com ele dentro da subprefeitura eu sabia onde ele morava, eu ia lá conversar com ele dentro da casa dele, ou então,

mandava a minha mulher conversar com a mulher dele, ou meus filhos com a filha dele. Quer dizer, teria um contato que hoje quase não existe. [Sociedade civil (4) – Sé]

Essa valorização das relações pessoais como forma de encaaminhamento de demandas caminha junto com, e tem como contraponto, a recusa aos laços partidários e ao compromisso com os governos:

Eu sempre tive na minha cabeça que movimento popular não se mistura com movimento político. Isso é uma concepção minha, porque eu não quero ficar atrelado a ninguém. [...] Por quê? Porque se você hoje briga com o governo e você tem uma oposição que ajuda, quando essa oposição, numa democracia essa oposição pode levar dez, quinze, vinte anos ela vai ser governo algum dia. E como é que você vai brigar com um parceiro? Então [...] você perde o teu norte, você fica sem saber o que fazer se você se alia ao governo, mas você não pode se você é um movimento popular você nunca pode estar com o governo, você tem sempre que estar com a população. [...] Eu posso te citar exemplos que vêm ocorrendo nesse momento por um governo que é de participação popular [...] e os movimentos não sabem como agir em decorrência disso. Uns chegam aos extremos, em que chegou o MST, de invadir 170 fazendas em um mês para provar que não estava atrelado ao governo e outros não agem, nada, porque ainda não perceberam que não se atrela a governo [...]. Então, você tem que saber que o governo é governo, ele está lá, seja o nome que estiver governando, ele é governo. [Sociedade civil (4) – Sé]

Mas, na prática, não foi fácil para os movimentos sociais, e nem para os militantes que assumiram posição na burocracia estatal ou na estrutura partidária, manterem essas fronteiras. Ao contrário, a **presença de um governo do PT à frente do Executivo municipal, num contexto marcado pelo acirramento das disputas eleitorais**

é um dado da conjuntura que trouxe desafios novos para o estabelecimento de uma relação autônoma dos movimentos com o Estado e o partido. É esse o tema que vamos abordar agora.

A cidade de São Paulo representa 6% do eleitorado do país e 30% do eleitorado do Estado de São Paulo. Não só pela grandiosidade desses números, que a transformam num dos maiores colégios eleitorais do Brasil, mas por seu peso político e econômico, com um dos maiores orçamentos públicos do País (em termos brutos), as disputas eleitorais em São Paulo costumam ser vistas como espelhos que refletem, e ao mesmo tempo impactam, a dinâmica do jogo político que se desenvolve na esfera federal. Não é à toa que as duas últimas eleições municipais foram, em grande medida, federalizadas. Trata-se de um território onde as disputas partidárias são fortemente ideologizadas, com destaque, inicialmente, para o conflito entre malufismo e petismo, que hoje parece ter se deslocado para a contraposição PT x PSDB.

Essa peculiaridade da capital parece manter os territórios locais em constante clima de eleição, com os políticos, cotidianamente, buscando criar, ampliar ou reconquistar maiorias eleitorais. As mudanças nas estratégias do PSDB, que até pouco tempo não se constituía como partido de massa, mas que hoje procura ampliar suas bases sociais, como estratégia para consolidar sua liderança política na capital, traz um tempero adicional a essa mistura. O resultado é a subordinação da estratégia de ação dos atores sociais e políticos às necessidades e ritmos próprios da peleja eleitoral. Isso parece um condicionante importante das relações entre os movimentos sociais e o sistema político, com implicações muito delicadas no que se refere à questão da autonomia.

Nas entrevistas, uma faceta desse cenário apareceu na identificação dos impactos da alternância do poder, fundamental na democracia, sobre as estratégias de ação dos movimentos.

As entrevistas chamam a atenção para o fato de muitas vezes os movimentos sociais, quando não se colocam o desafio de questionar o seu papel, identidade e estratégia na relação com o outro, acabarem presos à dinâmica, temporalidade e ritmos próprios às disputas eleitorais.

É um negócio velho, mas ainda acontece hoje e daqui a dois anos vai acontecer de novo. [...] As eleições tão aí de novo e a gente... que a política, ela é uma centopéia, ela amarra para caramba, ela tem várias pernas, mas ela amarra porque a pessoa que está hoje no governo ela já está pleiteando daqui dois anos como é que vai estar a situação, sabe? [...] Isso eu acho que nós, como atuante da comunidade, a gente teria que estar mais esperto contra isso... [Sociedade civil (1) – Capela do Socorro]

Nesse contexto, o risco é o do “eterno recomeço”. Dentre as entrevistas que fizeram referência mais destacada à mudança de governo e seu impacto sobre a agenda dos movimentos – referindo-se concretamente à eleição de José Serra – destacamos o diálogo abaixo:

H1 – Nós vamos ter que fazer tudo outra vez.

M1 – A vaca foi pro brejo.

M2 – Começar tudo de novo, será que nós agüentamos?

M1 – Será que a gente vai agüentar? Ô, meu Deus! Porque...

H1 – Será que não vai agüentar?

M2 – É, mas é verdade, será que a gente vai agüentar começar tudo de novo? Mas nós somos, nós somos... temos um espírito muito forte, a gente... um descansa um pouquinho assim e depois engata a primeira e vai.

H1 – Se o movimento começar outra vez vai desembestar de vez. [...]

M2 – Mas eu vou te dizer uma coisa, [...] o povo de Deus ele não pode ser água morna. Então, quando a coisa esquenta mesmo aí acelera. Então, a gente acomodou, ficou água morna,

tô te dizendo, ficou água morna. Agora, o negócio tem que esquentar. Não dá para deixar ficar água morna, não.

M1 – Tem que esquentar mesmo, enfrentar e mostrar que nós estamos vivos, que nós temos que defender a nossa causa e que o amanhã será melhor se depender de nós. Porque se a gente lavar as mãos, a vaca vai pro brejo.

H2 – E vai ter um grande ato lá na porta da habitação, porque o novo... o secretário já é o presidente do sindicato dos corretores de imóveis do Estado de São Paulo. Você imagina se um cara desses vai se preocupar em regularizar o Rio Claro, o Vila Bela. [...] Então, nós já estamos organizando o movimento da habitação aí, e olha que vai gente, viu? Nós estamos calculando no mínimo 100 ônibus.

H1 – E ela vai segurando no breque ali, para não desembestar. [Sociedade civil (10) – São Mateus]

A percepção de que o movimento foi “água morna”, que havia se acomodado, é uma percepção que tanto pode se referir ao fato de o movimento não ter se envolvido suficientemente nas eleições e por isso Marta Suplicy perdeu, quanto ao fato de ter ficado calado durante o governo de Marta Suplicy. Nessa direção, vários movimentos estão hoje fazendo uma autocrítica, procurando compreender por que se deixaram capturar pelo discurso da governabilidade e por que, mesmo tendo discordância em relação a aspectos da gestão Marta Suplicy, especialmente no loteamento de cargos, não conseguiram se contrapor às ações do governo, nem tampouco dar visibilidade aos conflitos.

Quando a gente ia com o subprefeito, ou até no diretório [do PT], a gente ouvia que era importante respeitar a governabilidade. E nós, como movimento, e lutando pelo partido, fomos coniventes. [...] Eu acho que nós não tomamos atitude nenhuma em respeito ao partido. E hoje dói quando a gente vê

que não fomos respeitados em nenhum momento. [Participante da oficina do Observatório]

Por essa chave, talvez possamos compreender a afirmação de alguns entrevistados de que quando está no poder um governo comprometido com as lutas populares “o povo fica mais apático”. Por um lado, porque assume em relação ao governo uma responsabilidade histórica que limita um discurso mais crítico; e, por outro, porque no comando de pastas importantes, principalmente na área social, é possível encontrar antigos militantes, o que facilita o encaminhamento das demandas, já que há uma maior permeabilidade dos agentes estatais às demandas dos grupos excluídos. Como vimos no fragmento acima, essa condição deixou de existir no governo Serra, que colocou na Secretaria de Habitação uma pessoa ligada ao setor imobiliário e a identificação do “inimigo” ficou muito mais clara, o que parece ajudar a recompor as fronteiras entre movimentos sociais e sistema político e, ao mesmo tempo, “empurrar” para os canais participativos certos atores que poderiam se furtrar deles porque tinham outras entradas para o diálogo com o Estado.

Esse trânsito dos militantes para as estruturas estatais e partidárias, uma das variáveis importantes para a compreensão das novas configurações dos movimentos sociais nos anos 90 (como sugerimos no item 2) traz inúmeros desafios não só para os movimentos, como para os atores estatais egressos da militância na sociedade civil.

Para os agentes do Estado, não era fácil estabelecer com os antigos companheiros novas relações a partir da posição estatal. Gabriel Feltran (2004), em sua pesquisa sobre os deslocamentos de atores da sociedade civil para a sociedade política, identificou esses dilemas na fala de um militante dos movimentos sociais de base que assumiu, em 1989, o cargo de coordenador das políticas de alfabetização da

Prefeitura de São Paulo, na gestão de Luíza Erundina. Referindo-se ao difícil encontro com os antigos companheiros, situados agora em lugares diferentes, avalia o coordenador:

[tivemos] um encontro difícil com o movimento a partir desse outro lugar social que a gente passou a ocupar [o Estado]... e o encontro difícil o que foi ? (...) Nós tivemos uma pressão muito pesada de alguns setores do movimento, alguns setores que, como estavam muito fragilizados do ponto de vista de recursos, viram na Prefeitura, no fato de nós estarmos no governo, a possibilidade de liberação imediata de recursos. (Feltran, 2004, p. 26).

Como analisa Feltran, olhando para a sociedade civil, a partir do “ponto de vista do Estado”, o coordenador lembrava aos seus antigos companheiros que “atuando sem parâmetros públicos, seria reproduzida a lógica privada dos clientelismos que todos criticavam até pouco tempo” (Feltran, 2004, p. 26).

Mas como reconstruir esses parâmetros num contexto em que não se localizam facilmente as fronteiras entre o público e o privado? No processo de refilantropização da questão social, com a sociedade civil assumindo posição estratégica na implementação das políticas sociais, quais os parâmetros em referência aos quais se pode afirmar os limites entre o público e o privado, e os significados atribuídos a cada um desses âmbitos? Nos marcos de uma relação fortemente monetarizada, pelo viés do estabelecimento dos convênios, como demarcar os campos da autonomia dos movimentos em relação ao Estado? Como construir, enfim, uma nova noção de responsabilidade pública, onde o público não se limite ao estatal, mas que, ampliado, não acabe por fortalecer as armadilhas reducionistas e privatizantes do discurso neoliberal?

A experiência de ser governo, tanto no plano municipal quanto federal, traz novos elementos para esse debate, que se mostram

importantes não só para os movimentos, mas também para os governos, como lembra um outro entrevistado:

Esse é o grande desafio, como é que a gente faz os movimentos crescerem com autonomia? Para isso, o movimento precisa refletir o seu novo papel histórico. Mas o poder público, ainda mais o poder público que está posto hoje na cidade, consolidado a partir dos movimentos sociais, também ele [...] prestou um desserviço ao crescimento político da população na medida em que ele partidariza, que ele manipula os movimentos sociais para obter respostas nas urnas somente. [Sociedade civil (4) – São Mateus]

A questão que se coloca para os movimentos é como se relacionar com os governos, especialmente quando ele é do PT, sem correr o risco de ser instrumentalizado por atores que vivem sob a lógica do calendário eleitoral. Uma das faces da instrumentalização é a restrição dos canais participativos aos amigos e aliados, a partir da distribuição seletiva de informações, como atestam as várias frases presentes no item sobre o Plano Diretor, deste mesmo texto, e a observação abaixo sobre a ocupação dos espaços participativos locais, com os Conselhos Gestores dos CEUs:

Por conta dessa organização político-partidária, que é muito forte na região, os moradores de uma maneira geral, na maioria das vezes, não ficam nem sabendo dessa possibilidade de participação. Fica tudo centralizado àquele que teve a primeira informação. Porque eles têm uma necessidade maior de apresentar trabalho, até por conta das ideologias. [...] Como exemplo claríssimo são os conselhos gestores que são criados nos CEUs São Mateus, São Rafael, que se você fizer um levantamento em passant você vai ver que quem tá lá são pessoas partidárias e não a comunidade. [...] As questões político-partidárias são muito fortes e interferem assim absurdamente na região [Sociedade civil (9) – São Mateus]

Por meio desta fala percebemos como, na relação entre governos e movimentos, ganham destaque pessoas com vínculos partidários, que disputam entre si. É importante que se diga que estas disputas muitas vezes não são apenas entre pessoas de diferentes partidos, mas entre pessoas dentro do PT ligadas a diferentes políticos ou tendências.

No próprio Partido dos Trabalhadores que tem vários grupos, que tem pensamentos diferentes, isso se torna dificultoso. Quando você começa a discutir um projeto político e eles dão nome: é de X ou de Y. [...] Nem sempre cruza a saúde com a habitação com a mesma linha política. [...] No local, no pequeno território, é que a divergência pesa. Se é do grupo daquele que está lá na subprefeitura, é mais fácil para mim, mas ele dificulta o outro grupo. [Participante da oficina do Observatório, movimento de saúde]

Essas divergências são levadas do partido para dentro do movimento. Em alguns casos, nem são divergências tão profundas, mas como é preciso fortalecer o político a que se está ligado, a disputa por espaço diminui as chances de que alguém não vinculado a algum político ou partido possa representar a comunidade na relação com o poder público.

Por fim, sabemos que os militantes de muitos movimentos exercitaram durante o governo Marta Suplicy uma tripla identidade: além de serem de um movimento também eram do PT e, como o PT estava no governo, também se sentiam governo, tendo que defender o governo perante outras pessoas do movimento. Esta situação não é banal, com conseqüências tanto para o movimento quanto para o próprio indivíduo. Para o indivíduo é a crise pessoal, de querer fazer mais do que está ao seu alcance, de ser cobrado de vários lados. Para o movimento é a dificuldade de tomar posições, pois alguns estão bem próximos do governo e querem que o governo dê certo e outros, certamente, não se sentem comprometidos com governos e querem fazer o enfrentamento como em qualquer governo.

Se a autonomia é um valor, e acreditamos que seja, como superar os constrangimentos atuais para o seu exercício? Como avançar na definição de parâmetros não subordinados na relação com o Estado? Como os movimentos sociais podem contribuir para uma reforma democrática do Estado e das instituições por meio de uma participação na qual apareçam como agentes e não como instrumentos de legitimação de políticas e processos? Quais vínculos entre movimentos e sistema político favoreceriam a luta dos movimentos? Até onde uma participação pragmática, instrumental – que parece indicar a falta de projeto de mudança que oriente as ações dos movimentos – dificulta uma agenda de inter-relação focada na autonomia? Essas são algumas das inúmeras questões que ficam desse resgate, por certo preliminar e insuficiente.

5. Agenda de pesquisa e de ação

Como dissemos na introdução, vemos este texto como resultado de uma pesquisa exploratória que buscou levantar temas e problemas relacionados à prática política dos movimentos sociais na cidade de São Paulo, identificando seus desafios e potencialidades. Buscamos olhar para dentro e para fora dos movimentos, privilegiando questões – diferentes, mas profundamente inter-relacionadas – que remetem, por um lado, às mudanças na configuração e formas de atuação dos movimentos sociais e, por outro, aos padrões que estruturam a relação entre movimentos sociais e sistema político. Tomamos como ponto de partida o território, sabendo, como ensina Calvino, que embora não possamos confundir a cidade com o discurso que a descreve, há sim uma importante ligação entre eles (Calvino, 1990, p. 59). A partir do território fomos desvelando os fios que ligam *necessidade e parti-*

cipação, interesse e ação política, percorrendo as trilhas das novas experiências que configuraram as práticas participativas na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy. Ao final, nos parece, trouxemos muito mais perguntas que respostas, e são com elas que terminamos esse texto, com o objetivo de sistematizar pontos para uma agenda futura de pesquisa e de ação.

As novas configurações dos movimentos sociais

- Como avançar no esforço de compreensão das novas configurações assumidas pelos movimentos contemporâneos, a partir de um olhar que parta do passado, mas que não fique preso a ele, oferecendo sempre imagens em negativo?
- Quais as matrizes discursivas que orientam o discurso e a ação dos movimentos sociais hoje, e que lhes permitem definir, defender e avaliar suas estratégias de luta?
- Como interpretar a análise segundo a qual há mais espaços para essa participação, mas o povo está mais desanimado, porque ele já não vê mais “aquela esperança de mudança”? Como compreender esse paradoxo, que aponta para mais organizações e menos comunidade organizada? Até que ponto ele pode ser compreendido a partir das pistas que elencamos no texto, e que outras deveriam ser sugeridas, e qual o potencial explicativo de cada uma delas?
- Nesse item, também destacamos como temas para agendas futuras:
- O papel dos movimentos culturais na reconfiguração do associativismo urbano na cidade de São Paulo. Até que ponto é possível falar na emergência de novas práticas e discursos

políticos, associados a esses movimentos, e qual o poder efetivo de convocação que eles têm em relação a um amplo contingente de jovens que parece hoje estar à margem dos discursos políticos instituídos?

- As novas relações entre movimentos sociais e organizações religiosas. Quais as relações entre movimentos sociais e organizações religiosas hoje, num cenário marcado, por um lado, pelas mudanças na direção da Igreja Católica na última década e, por outro, pela expansão das religiões protestantes? E ainda, qual a filiação religiosa das lideranças dos movimentos sociais hoje, e até que ponto essa filiação continuaria sendo uma variável importante – como fora nos anos 70 e 80 – para a compreensão dos padrões de atuação movimentalista atualmente?

A participação e a dinâmica das relações pessoais

- O que significa o papel atribuído às relações pessoais como forma de obtenção de bens públicos, por parte de atores que se construíram como sujeitos políticos cuja bandeira é a afirmação dos direitos e da cidadania? Quais os riscos dessa estratégia que defende a abertura de canais institucionalizados de participação ao mesmo tempo em que mobiliza os canais tradicionais de intermediação de interesses?

- Como compreender esses registros indo além da afirmação da lógica dos dois “Brasis”, de nossa modernização incompleta, de nossa histórica incapacidade de separarmos “adequadamente” o público do privado? Como levar, de fato, em consideração essa questão das relações pessoais, nas nossas análises sobre o significado e a importância da participação, que tem como promessa a universalização dos procedimentos?

- No caso em que os canais participativos se mostram muitas vezes espaços destituídos de poder e que os outros canais, como os abertos pelas relações clientelistas, continuam fortes e economicamente viáveis, por que não mobilizar as redes de apoio pessoal para disputar recursos também nesses espaços? Quais os valores e os princípios que orientam essas decisões? Quais os condicionantes culturais, políticos e sociais que constroem essas “escolhas”?
- Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, em que os espaços de participação passam a integrar – ao invés de confrontar – a lógica das relações privadas?

Os significados da participação

- Quais as referências discursivas a que as lideranças recorrem quando se trata de definir o lugar, o papel e o significado da participação?
- Como interpretar adequadamente o fato de que ao narrar suas lutas, avaliando vitórias e derrotas, as lideranças dos movimentos tenham partido de um conjunto de referências, em meio às quais o que se destaca não é o discurso dos direitos ou da cidadania, mas a dimensão pragmática de uma luta voltada para os “resultados concretos”, no geral tornados palpáveis sob a forma de postos de saúde, linhas de ônibus, infra-estrutura urbana, habitações populares, etc.?
- Até que ponto isso seria um indício – não obviamente a causa, mas um indício, repetimos – de uma despolitização da participação? Estaria correta nossa impressão de que a participação parece despida de uma carga simbólica que em outras conjunturas permitiu associá-la a projetos mais amplos de transformação social?

- Numa sociedade em que a dogmática neoliberal não se cansa de tentar nos convencer que “não resta outro caminho”, “que não há alternativas”, quais seriam os projetos de transformação social capazes de mobilizar mentes e corações, imprimindo às ações participativas um sentido para além da gestão das necessidades? Ou seja, até que ponto é possível e desejável reconciliar a idéia de participação com a dimensão da utopia?

Participação, controle social e democratização das políticas públicas

- O que efetivamente tem sido decidido nos espaços participativos? Quais os entraves para que a deliberação e o controle social efetivamente ocorram por meio desses espaços?
- Qual a natureza dos conflitos que é possível e desejável trazer para o interior dos processos participativos? Que decisões podem ou devem ser submetidas a processos ampliados de participação?
- No processo de refilantropização da questão social, com a sociedade civil assumindo posição estratégica na implementação das políticas sociais, quais os parâmetros em referência aos quais se pode afirmar os limites entre o público e o privado, e os significados atribuídos a cada um desses âmbitos? Nos marcos de uma relação fortemente monetarizada, pelo viés do estabelecimento dos convênios, como demarcar os campos da autonomia dos movimentos em relação ao Estado? Como construir, enfim, uma nova noção de responsabilidade pública, em que o público não se limite ao estatal, mas que, ampliado, não acabe por fortalecer as armadilhas reducionistas e privatizantes do discurso neoliberal?

Movimentos sociais, participação e sistema político

- O que significa hoje falar em autonomia dos movimentos sociais em relação ao sistema político? Será que as estratégias contemporâneas de atuação dos movimentos, que visam influenciar a produção das políticas públicas não impõem redefinições ou tensionamentos nos significados da idéia de autonomia? Ou seja, é possível ao mesmo tempo falar na autonomia dos movimentos em relação ao governo, aos partidos e aos políticos profissionais, num contexto de luta no qual o que está em jogo é a possibilidade de influenciar – na relação de interação e conflito com outros atores políticos relevantes – a distribuição, a aplicação e o destino de recursos escassos? É possível – necessário e/ou desejável – fazer essa luta sem estabelecer relações de compromisso com a elite política presente nos partidos, no parlamento e/ou no governo?
- Como avançar na definição de parâmetros não subordinados na relação com o Estado? Até onde uma participação pragmática e instrumental dificulta o estabelecimento de uma relação de autonomia entre movimentos e sistema político?
- Em que medida os movimentos sociais e os membros do sistema político estariam, de fato, interessados numa democratização dessas relações – como avaliam suas perdas e ganhos nesse processo – e sob quais bases se poderiam construir essas relações, num contexto local marcado pelo acirramento das disputas eleitorais?
- A estratégia participativa pode ser conciliada com os interesses político-eleitorais de curto prazo? Até que ponto a disputa das elites políticas pelo controle do Estado mostra-se compatível com a adoção de estratégias de inclusão política soberana dos se-

tores populares no processo de gestão das políticas públicas?

- Quais os reflexos de estarmos num contexto das “ilusões perdidas” para a prática dos movimentos sociais? Quando o PT parece ser “mais um partido”, como fica a relação com o sistema político, e quais os impactos disso nas estratégias de ação dos movimentos?

- Até que ponto a aposta na democracia participativa pode se constituir no item de uma agenda progressista e democrática de reforma do Estado e garantia da governabilidade? Até que ponto, contrariando as teses conservadoras, podemos afirmar a compatibilidade entre aumento da participação e a estabilidade política? O que nos ensina, a esse respeito, a experiência política brasileira?

Notas

³ Agradecemos a contribuição de todos os participantes das oficinas: Celina Maria Oliveira (UMPS), Eduardo Marques (CEM/Cebrap e DCP/USP), Francisca A. Quinteros (UMPS), Gabriel Feltran (UNICAMP), Itamarati de Lima (Pólis), Jorge Kayano (Pólis), Lourdes M. Queiroz (UMPS), Luiz Eduardo Wanderley (Ciências Sociais/PUC-SP), Luiz José de Souza (UMPS), Luiz Roberto Lauand (Pólis), Maria Adenilda Mastelano (UMPS), Maria Inez Callado (Fórum Municipal de Assistência Social), Maria da Graça Xavier (CMP), Maria Lúcia Carvalho da Silva (NEMOS/PUC-SP), Mateus Bertolini (Pólis), Pedro Pontual (Pólis), Raquel Raichelis (IEE/ PUC-SP), Tatiana Maranhão (Pólis), Terezinha Martins (UMPS) e Vilma Barban (Pólis).

Agradecemos ainda especialmente a Anna Luiza Salles Souto (coordenadora do Observatório/ Instituto Pólis) e Rosângela Paz (coordenadora do Observatório/IEE-PUC/SP) pela leitura atenta das várias versões deste texto e por todas as sugestões e contribuições.

⁴ As entrevistas foram aplicadas por Agnaldo dos Santos, Thais Cattel Gomes Alves e Luiz Roberto Lauand, da equipe do Observatório.

⁵ A Subprefeitura da Sé possui 373.164 habitantes, a da Capela do Socorro 546.861 habitantes, e a de São Mateus 381.605 habitantes. [www.portal.Prefeitura.sp.gov.br, acessado em 03/07/2005].

⁶ Quanto à forma de identificação das entrevistas, para preservar os entrevistados, definimos o seguinte registro: campo de atuação do entrevistado (sociedade civil, Executivo local, Executivo municipal, ou legislativo), seguido de um número que corresponde à identificação da entrevista (cada entrevistado recebe um número – que se reinicia em 1- para cada nova região), e a região onde o entrevistado atua (Sé, São Mateus e Capela do Socorro).

⁷ A Associação Viva o Centro foi formada em 1991, com o objetivo de revalorizar o Centro de São Paulo, no sentido de recuperá-lo para atividades econômicas das classes médias e das elites da cidade; é formado por profissionais liberais, presidentes e diretores de bancos, empresas e instituições sediadas no Centro; tem como maior patrocinador o BankBoston, em cujas dependências localiza-se a sede da Associação desde a fundação. O Fórum Centro Vivo foi criado em 2000, e tem por objetivo articular todas as pessoas que lutam pelo direito de permanecer no Centro e transformá-lo um lugar melhor e mais democrático, contrapondo-se ao processo de renovação urbana e exclusão que vem ocorrendo em São Paulo; congrega movimentos populares, universidades, pastorais, organizações não-governamentais e entidades diversas.

⁸ O entrevistado se refere aos ex-prefeitos de São Paulo: Jânio Quadros, 1986-1988, PTB; Luíza Erundina, 1989-1992, PT; Celso Pitta, 1997-2000, PPB; e Marta Suplicy, 2001-2004, PT.

⁹ A título de hipótese, parece que, pelo menos, parte desses movimentos culturais tende a retomar a matriz autonomista, com um discurso e uma prática que privilegiam formas menos institucionalizadas de atuação, ou seja, retomando uma certa “recusa à institucionalidade política”, que marcou os movimentos dos anos 70. Talvez por isso eles tragam algo “novo” capaz de atrair a

juventude urbana, hoje nas “franjas” do sistema político, por investir numa nova forma de atuação e comunicação políticas, cujo sentido mais aparente parece residir, justamente, na negação da política. Uma agenda interessante de pesquisa seria comparar as demandas, as práticas e o universo simbólico que os movimentos culturais mobilizam nas suas lutas específicas, comparando-os com os movimentos mais tradicionais da área da moradia, saúde e criança e adolescente. Esse poderia ser um dos caminhos para a compreensão do papel dos movimentos culturais hoje na reconfiguração do associativismo urbano na cidade de São Paulo, e se de fato é possível falar na emergência de novas práticas e discursos políticos, e qual o poder efetivo de convocação que eles têm em relação a um amplo contingente de jovens que parece hoje estar à margem dos discursos políticos instituídos.

¹⁰ Para uma discussão crítica da questão dos “legítimos representantes da sociedade civil”, ver estudo de Cátia Aída da Silva (1994) sobre os conselhos tutelares de São Paulo.

¹¹ Sobre a importância da dimensão territorial na caracterização do associativismo em São Paulo, afirmam Avritzer, Recamán e Venturi: “[o índice de participação] não se expressa por igual em todas as regiões da cidade. Pelo contrário, os dados parecem indicar uma concentração territorial da participação [...]. A questão territorial tem um componente que vale a pena ressaltar que é a sua variação em termos de tipo de associações. Se, por um lado, a população associada da cidade de São Paulo está distribuída desigualmente pelo território, por outro, essa distribuição desigual parece ser ainda mais intensa quando pensamos em tipos de associações. Assim, o associativismo popular tem uma enorme concentração em algumas regiões da cidade de São Paulo”; trata-se, continuam, de uma “distribuição diferenciada da participação que exerce impacto sobre a organização das políticas públicas e a cultura política na cidade de São Paulo” (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004, p. 38).

¹² Aqui o entrevistado está fazendo referência a fóruns organizados pela sociedade civil. Esses fóruns, em geral, são articulações entre movimentos, entidades, associações e ONGs, sem a presença do poder público. São articulações entre distintos atores sociais com a finalidade de se prepararem para a interlocução com o Estado. Mas vale ressaltar que algumas vezes o governo cria espaços de participação que ele denomina de fóruns. Um exemplo é do Fórum Ação Centro, um espaço criado por lei pelo poder público municipal (veja explicações na nota 13).

¹³ O Fórum Ação Centro é um espaço que visa fortalecer o papel da sociedade civil na formulação e implementação de estratégias e ações que promovam a integração entre o poder público municipal e a sociedade civil. Foi criado através do Decreto no 44.089 de 10 de Novembro de 2003, para exercer a articulação e ser o espaço de debate das ações complementares às implantadas pelo município e, também, de principal espaço de informação quanto ao andamento das ações do Programa Ação Centro. Este programa visa à reabilitação da área central de São Paulo, é coordenado pela EMURB (Empresa Municipal de Urbanização), e implementado com recursos da própria Prefeitura e do BID http://portal.Prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/forum_acao_centro/objetivo_acoes/0001 acessado em 03/07/2005).

¹⁴ Dizem os autores, “diferentemente de setores como Saúde e Educação, que se baseiam principalmente na oferta de serviços, a política de habitação envolve a oferta de um produto, físico e

palpável, cujo valor unitário é sempre muito significativo em relação ao patrimônio das pessoas: a moradia. [...] Essa especificidade, em um contexto de incapacidade do Estado em suprir toda a demanda, gera uma série de dificuldades no próprio encaminhamento do problema. A escassez faz com que a habitação seja frequentemente vista mais como um privilégio do que como um direito, e ser contemplado com uma moradia provida pelo poder público é considerada uma dádiva” (Cymbalista, R.; Moreira, T. 2002, p. 11).

¹⁵ As análises de Ana Maria Doimo (2004) representam um esforço nessa direção, ao retomar – problematizando – os vínculos entre Igreja Católica e movimentos sociais, nos anos 70 a 90, e os impactos dessas relações na conformação do associativismo paulistano e na esfera política local de uma forma mais ampla.

¹⁶ Analisando o sentido dessas mudanças, afirma Ana Maria Doimo: “no período de fechamento político, no crepúsculo do regime militar do final da década de 70, privilegiou-se a mobilização como meio de pressão sobre o sistema de decisões, momento em que se compuseram os impulsos mais expressivos-disruptivos deste ciclo reivindicativo. No entanto, nos anos subseqüentes, de abertura política e consolidação democrática, tais impulsos arrefeceram, dando lugar a sua face integrativo-corporativa, pela qual se requisitou o lado provedor do Estado, na busca de sanções positivas às demandas então construídas” (Doimo, 1995, p. 119).

¹⁷ Vários estudos sobre experiências participativas têm chamado a atenção para essa tendência à conformação de uma “elite participativa”. Para a análise desse tema nos estudos das experiências dos conselhos gestores, remetemos, dentre outros, a Santos Júnior (2001), Tatagiba (2002), Fuks, Perissonoto e Souza (2004). Para a discussão deste mesmo tema, no caso do OR, ver Teixeira e Albuquerque (2004).

¹⁸ Agradecemos a Raquel Raichelis por ter chamado a nossa atenção para esse aspecto, na Oficina de debate da primeira versão do texto, promovida pelo Observatório.

¹⁹ Sobre as matrizes discursivas, afirma Sader: “Nas lutas sociais, os sujeitos envolvidos elaboram suas representações sobre os acontecimentos e sobre si mesmos. Para essas reelaborações de sentido, eles recorrem a matrizes discursivas constituídas de onde extraem modalidades de sentido. (...) As matrizes discursivas devem ser (...) entendidas como modos de abordagem da realidade, que implicam diversas atribuições de significado. Implicam também, em decorrência, o uso de determinadas categorias de nomeação e interpretação (das situações, dos temas, dos atores) como na referência a determinados valores e objetivos. Mas não são simples idéias: sua produção e reprodução dependem de lugares e práticas materiais de onde são emitidas as falas” (Sader, 1988, p. 143).

²⁰ Ver Dagnino (1994), Sader (1988), Telles (1994).

²¹ Não se trata de uma menção espontânea, tendo em vista que na maioria dos casos era o entrevistador que perguntava a opinião do entrevistado sobre determinada instância de participação.

²² A explicação sobre o Fórum Ação Centro encontra-se na nota 13, deste texto.

²³ Sobre o CEU como espaço de organização comunitária, afirma uma entrevistada: “No CEU tem reunião todo o terceiro sábado do mês para a comunidade estar se organizando e participan-

do dos debates do bairro, dos conselhos, de muitas coisas [...]. Eles mandam o convite para as associações estar passando para a comunidade, organizando e levando o pessoal” [Sociedade civil (4) - Capela do Socorro].

²⁴ Orçamento Participativo (OP) é um processo de participação voluntária e universal, por meio do qual a população pode discutir e decidir sobre a aplicação de parte do orçamento e sobre as políticas públicas. Ele funcionou de 2001 a 2004. Em São Paulo, sua metodologia envolvia reuniões para levantamento de demandas e eleição de representantes nas plenárias temáticas e nas 31 subprefeituras. Anteriormente, na gestão 1989-1992, de Luiza Erundina, também ocorreu uma experiência – mais embrionária – de Orçamento Participativo (Vitale, 2004).

²⁵ Esta avaliação sobre as relações entre governo, legislativo e sociedade não significaram, entretanto, uma avaliação sobre todos os espaços participativos do município. Vários conselhos municipais, como o Conselho Municipal de Habitação, foram criados na gestão da prefeita Marta Suplicy. Sobre esses espaços praticamente não há avaliações nas entrevistas, até porque sobre eles nada foi perguntado. Perguntou-se exclusivamente sobre os espaços participativos nos níveis locais. Como vimos, alguns entrevistados fizeram referências às conferências, mas praticamente nenhum mencionou os conselhos municipais ou fez referência às articulações entre os espaços participativos no nível municipal e local, o que pode sugerir um certo descolamento, a ser melhor investigado, entre canais de caráter municipal e canais participativos mais locais.

²⁶ Agradecemos a Eduardo Marques por ter chamado a nossa atenção para esse aspecto do governo Marta Suplicy, na Oficina de debate da primeira versão do texto, promovida pelo Observatório.

²⁷ Não temos elementos para aprofundar este debate, mas é importante que se diga que não estamos entendendo que o governo Marta Suplicy tenha sido homogêneo (nenhum governo o é, diga-se de passagem). Diferentes secretarias, subprefeituras e aliados de coligação podem ter, e efetivamente tiveram, pontos de vista e ações diferenciados quanto à participação. Neste item, quando falamos do projeto político do governo de Marta Suplicy quanto à participação estamos tratando daquilo que se configurou como mais hegemônico nesse governo e acabou prevalecendo na percepção dos entrevistados.

²⁸ A análise de Cláudia Feres Faria sobre a experiência de estadualização do OP no Rio Grande do Sul, no governo de Olívio Dutra, 1999-2002, também destaca essa dimensão, chamando a atenção para uma estratégia de governabilidade que aposta na disputa política em torno de programas e projetos de governo: “Os Fóruns do OP-RS, portanto, interpuseram-se às tradicionais relações entre executivo estadual, executivo municipal e legislativo. A barganha em torno dos recursos orçamentários passou a se dar nos diversos fóruns públicos implantados. Deve-se a este fato a adesão dos prefeitos às plenárias do OP-RS. Não obstante essa adesão nem sempre era voluntária. Como nos disse o então vice-prefeito de Guaíba (PPB), ‘não temos outro recurso, o jeito é participar’” (Faria, 2005, p. 237).

²⁹ Para análises em torno desse tema remetemos, dentre outros, a Santos (1993), O’Donnel (1996), Avritzer (1995), Dagnino (1994), Nunes (1997), Souza (2003).

Bibliografia

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias de transição para a democracia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, ano 10, jun. 1995.

AVRITZER, L., RECAMÁN, M., VENTURI, G. O. Associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, 2004.

BARBAN, V. *Fortalecimento da Sociedade Civil em regiões de extrema pobreza*. São Paulo, Instituto Pólis, 2003 (Publicações Pólis, 43).

CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. 10ªed. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2002 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política o Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DOIMO, A. M. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, 2004.

FARIA, C. F. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado. Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

FELTRAN, G. *Deslocamentos*. Trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. Campinas, 2004 (mimeo).

FELTRAN, G. S. *Desvelar a política na periferia*. Histórias de movimentos sociais em São Paulo. São Paulo, Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

FUKS, M.; PERISSIONOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba, Ed. da UFPR, 2004.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECED). Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. (Texto de autoria coletiva) In: *Idéias*, Campinas-SP, IFCH – UNICAMP, 5/6, 2000.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo, FAPESP; Rio de Janeiro, Revan, 2000.

MARTINS, F. P.; SANTOS, G. S. V.; NASCIMENTO, J. ; SILVA, M. O. *Moradia não é só casa*. São Paulo, Escola da Cidadania/Pólis, s/d.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, G. *Uma outra institucionalização*. Lua Nova, São Paulo, n. 37, 1996.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1994.

SILVA, C. A. P. *Os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente e os segmentos pró-cidadania: conflitos, negociações e impasses na construção de espaços públicos*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, USP, 1994.

SOARES, L. E.; BILL, MV; ATHAYDE, C. *Cabeça de Porco*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2005.

SOUZA, J. *A construção social da sub-cidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C. e ALBUQUERQUE, M. C. *O alcance dos orçamentos participativos: os projetos políticos que atravessam o Estado e a sociedade*. Relatório de Pesquisa, 2004.

TELLES, V. da S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Revista Pólis*, nº 14, 1994.

VITALE, D. *Orçamento Participativo: avaliação da política municipal 2001-2002*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2004 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 18).

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão** apresenta um balanço das políticas sociais em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 Assistência Social
- 2 Educação
- 3 Saúde
- 4 Habitação
- 5 Criança e Adolescente
- 6 Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 Conselho Municipal de Saúde
- 9 Conselho de Escola
- 10 Conselho Municipal de Habitação
- 11 Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 Financiamento da Política de Educação
- 14 Fundo Municipal de Habitação
- 15 Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

16 Fundo Municipal de Assistência Social

17 Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy.

18 Orçamento Participativo

19 Saúde

20 Educação

21 Habitação

22 Assistência Social

23 Criança e Adolescente

Outros números da série do Observatório.

24 Orçamento – Leitura Comparada 2004/2005

Para maiores informações:

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 Centro São Paulo/SP

tel. 11 3258-6121 ramal 256 Tel. 11 3801-1349

publicacoes@polis.org.br

Instituto de Estudos Especiais IEE/PUC-SP

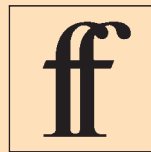
Rua Ministro Godoy, 1213 Perdizes São Paulo/SP

iee@pucsp.br



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



FORD FOUNDATION