

Participação e democracia

Velhos e novos desafios

*Luciana Tatagiba**

*Ana Cláudia Chaves Teixeira***

Este artigo traz alguns resultados da pesquisa realizada em três subprefeituras da cidade São Paulo, com lideranças de movimentos sociais, representantes do poder executivo e vereadores, durante a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004), do Partido dos Trabalhadores.¹ A pesquisa teve como objetivo compreender de que maneira o processo de descentralização administrativa, iniciado com a implantação das subprefeituras no decorrer da administração de Marta Suplicy,² teve impacto na forma como a participação

* Luciana Tatagiba é doutora em Ciência Política, professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp e tem pesquisado e publicado sobre experiências de democracia participativa no Brasil, particularmente conselhos de políticas públicas. E-mail: lucianatatagiba@uol.com.br.

** Ana Cláudia Chaves Teixeira é mestre em Ciência Política pela Unicamp e coordenadora do projeto de Participação Cidadã do Instituto Pólis; é autora de *Identidades em construção*: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. (Annablume, Fapesp, Instituto Pólis, 2003).

¹ A pesquisa foi realizada pelo Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis/PUC-SP, entre 2004 e 2005. Para a realização da pesquisa foram entrevistadas 50 pessoas, entre lideranças de movimentos populares, representantes do executivo municipal e local, e vereadores, de três subprefeituras de São Paulo: Capela do Socorro, na zona Sul da cidade; São Mateus, zona Leste; e Sé, Região Central. O texto completo com os resultados da pesquisa intitulado *Movimento sociais e sistema político: os desafios da participação*, (Teixeira e Tatagiba, 2005), está disponível no sítio do Pólis, www.polis.org.br.

² 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

cidadã ocorre na cidade de São Paulo. Tratou-se de analisar os limites e possibilidades da participação cidadã junto às subprefeituras, e o alcance do controle social das políticas no âmbito local.

Percebemos que quando se tratava de avaliar a natureza e qualidade dos canais de participação era comum que os entrevistados não se restringissem à avaliação da participação no nível local, mas ampliassem sua análise ao padrão das relações entre governo, legislativo e sociedade.³ 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, 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, nos permitindo *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 até que ponto ela se combina, na perspectiva dos agentes, com estratégias mais tradicionais de encaminhamentos de demandas, via sistema representativo e mobilização de redes pessoais.

2002, no governo Marta Suplicy, pela Lei Municipal 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 13.881) e até o momento da elaboração deste estudo, apesar de muita pressão social, ainda não havia sido implementados.

³ 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 Marta. 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. 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 para pode sugerir um certo descolamento, a ser melhor investigado, entre canais de caráter municipal e canais participativos mais locais.

A seguir, buscaremos fazer essa discussão a partir de dois registros distintos, mas profundamente inter-relacionados: o lugar da participação no projeto político do governo e o lugar da participação nos projetos políticos dos movimentos sociais.

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, a implementação das subprefeituras, demonstram a disposição do governo Marta em ampliar os canais de participação.⁴ Contudo, na avaliação que as lideranças dos movimentos fizeram dessas experiências 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.

Pesou para essa avaliação dos movimentos, a prática da gestão no governo Marta Suplicy, que ao mesmo tempo em que instituiu políticas participativas, demonstrando seu compromisso com a bandeira de democratização da gestão pública; por outro lado, mantinha uma prática política ao velho estilo do “toma-lá-dá-cá”, evidenciado no loteamento de cargos nas subprefeituras, tema muito presente nas 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 – Sé].⁵

⁴ 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 (diga-se de passagem, nenhum governo o é). Diferentes secretarias, subprefeituras e aliados de coligação podem ter, e efetivamente tiveram, pontos de vista e ações diferenciadas quanto à participação. Neste item, quando falamos do projeto político do governo de Marta Suplicy, no que se refere à participação, estamos tratando daquilo que se configurou como mais hegemônico neste governo e acabou prevalecendo na percepção dos entrevistados.

⁵ Quanto à forma de identificação da entrevistas, para preservar os entrevistados, definimos o seguinte registro: campo de atuação do entrevistado (sociedade civil, executivo local, executivo municipal, ou legislativo), e a região onde o entrevistado atua (Sé, São Mateus e Capela do Socorro).

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 sobra 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 – 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 – 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 – 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 à 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. 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 mais fora dos canais de participação, do que através 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.

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 tencionar as práticas clientelistas,⁶ 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 os argumentos dos defensores da *good governance* (acrítica, gerencial, liberal), e outros que olham as expressões do associativismo mais pelo alto, que costumam afirmar que sempre a participação reforça o associativismo, o capital social, etc. O que as entrevistas sugerem é 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. A abertura dos canais de participação impacta o sistema político, impacta a

⁶ As análises de Cláudia Feres Faria, sobre a experiência de estadualização do OP no Rio Grande do Sul, no governo de Olívio Dutra, 1999-2002, também destacam 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).

sociedade, impacta os atores que participam e os que não participam? Ainda não temos evidências concretas para responder a essas perguntas, mas o que vimos nas entrevistas é que a participação de “fachada” fez estragos em algumas dessas dimensões.

O saldo das experiências participativas no governo de Marta Suplicy 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 conversadora 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 esta exercida no nível local, ao qual tivemos acesso por meio desta pesquisa – assumiu um caráter estratégico, instrumental e residual sendo, portanto, incapaz de impactar a lógica de funcionamento do governo, seja no que se refere ao funcionamento das estruturas burocráticas, e ao nível 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, face aos 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 poder.

O lugar da participação nos projetos políticos dos movimentos

O conjunto das entrevistas nos revelou 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 governamentais, subprefeitos e políticos de uma forma geral ocuparam papel de destaque nas narrativas dos movimentos. Junto com esse reconhecimento, como era de se esperar, re-emerge na agenda o tema da autonomia dos movimentos.

A autonomia é um valor e, como tal, informa os limites a serem observados na relação entre movimentos e sistema político, que quando não “obedecidos” 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. 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 dos movimentos se aliamem 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 vezos 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 contexto, podemos falar de um padrão cultural não institucionalizado, mas profundamente eficaz, que tende a condicionar a prática política aos marcos das relações clientelistas e paternalistas⁷. Uma realidade que comparti-

⁷ Para análises em torno desse tema remetemos, dentre outros, a Santos, 1993; O’Donnel, 1996; Avritzer, 1995; Dagnino, 1994; Nunes, 1997; Souza, 2003.

lhamos 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.

Especificamente no que se refere aos movimentos sociais pesquisados, chamou nossa atenção a 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 – uma nova forma de fazer política – cujo ponto de inflexão estava ancorado na emergência dos “novos sujeitos de direitos”.

Mas, o que a nossa pesquisa nos revela é que ao invés 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 ao mesmo tempo em que pode ser valorizada (a depender de vários fatores, como por exemplo, a abertura do estado), pode ser associada com outras, tais como, por exemplo, a tentativa de contato com algum vereador, ou político influente. Essa questão ficou muito evidenciada nas entrevistas realizadas na Subprefeitura de São Mateus.⁸

⁸ A Subprefeitura de São Mateus possui 381.605 habitantes e está localizada na zona leste da cidade de São Paulo.

São Mateus é uma região que se distingue pelo seu histórico de participação, pela qualidade de suas lideranças e pelo papel que a luta política desempenha na história do bairro. Os entrevistados assinalam a existência de um associativismo mais autônomo e participativo, em relação a outras regiões da cidade, 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.

Em São Mateus, embora houvesse inúmeras críticas à forma de condução do processo, a experiência da subprefeitura foi muito bem avaliada pelas lideranças entrevistadas, com o argumento de que, com a subprefeitura, aumentou a “participação” da população. Mas, quando buscamos compreender mais a fundo o argumento, encontramos fortes referências à relação pessoal estabelecida com o subprefeito, para o encaminhamento das demandas. Quando os entrevistados foram instados a se posicionar sobre os espaços de participação existentes na subprefeitura de São Mateus, houve uma significativa diversidade nas respostas. Foram citadas reuniões do Orçamento Participativo, do Plano Diretor, participação nos conselhos gestores locais, convênios com a Prefeitura, plenárias mensais para discutir questões relacionadas aos serviços de manutenção, atendimento pessoal às quartas-feiras, etc. Ao olharmos para estas respostas, chama a atenção o fato de que o que os entrevistados entendem por participação inclui 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.

Em vários momentos, essas duas e distintas formas de “participação” não aparecem devidamente diferenciadas pelos entrevistados. É como se tanto fizesse 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. Aqui um ponto importante a destacar é que as demandas encaminhadas eram demandas coletivas, ou seja, diziam respeito a calçamento, iluminação das ruas, autorização para a realização de eventos, concerto 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 participavam, 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 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 tempo integral, ele agendava dias só para receber a população, e ele atendia com toda a boa vontade [Sociedade civil – 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 – São Mateus].

Toda a 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 – 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 o 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 [Sociedade civil – São Mateus].

O Subprefeito 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 [...] muitas lideranças se sentiram valori-

zadas, se sentiram com facilidade de chegar, falar, procurar o subprefeito, procurar o assessor, procurar o coordenador, ter essa facilidade de poder se expressar [...] coisa que quando tudo era reduzido na secretaria nem se pensava um clima desses. Hoje todas as lideranças me conhecem, eu conheço muitas das lideranças. [...] 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 – São Mateus].

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, da cidadania? 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? Da mesma forma, quais os riscos dessa estratégia que ao mesmo tempo em que defende a abertura de canais institucionalizados de participação, mobiliza os canais tradicionais de intermediação de interesses? Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, onde os espaços de participação passam a integrar – ao invés de confrontar – a lógica das relações privadas?

No caso de São Mateus essas questões ficam ainda mais interessantes diante do histórico de mobilização e participação da população. Diante desse passado – que se renova na construção da narrativa presente – 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”, a 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.

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 a “fonte”?

Nessa direção, é possível imaginar que assim como para o governo Marta Suplicy a participação configurou-se como uma estratégia periférica, residual; para os movimentos, de certa forma, também o foi. 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 as bases das trocas mais instrumentais, como as estabelecidas, principalmente com os vereadores da região.

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 – crítica muito presente no discurso das lideranças entrevistadas, como vimos – 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.

Em São Mateus há uma compreensão de que a disputa político-partidária está fortemente presente no dia-a-dia das comunidades, influenciando a relação dos movimentos com os vereadores da região, e a 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 [das subprefeituras] 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 – 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 – São Mateus].

Nas palavras do entrevistado, é como se “os leilões de subprefeituras pelo executivo municipal” [Sociedade civil – 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, 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, os coordenadores. Ou seja, com a subprefeitura os vereadores teriam perdido uma parte importante da sua função na região, como sugere esse 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 – São Mateus].

Houve também quem lembrasse que a subprefeitura altera a relação da comunidade com os vereadores, porque é possível fiscalizar mais de perto e impedir o uso político-partidário dos recursos públicos:

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 – São Mateus].

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 partido; acha normal mobilizar as redes mais pessoais para “ter as melhorias para as comunidades”. Nesse sentido, se referindo a 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 – Sé] Essa valorização das relações pessoais como forma de encaminhamento 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”.

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.

Considerações finais

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?

Talvez uma pista possa estar na *despolitização da participação*. Analisando as falas – tanto do poder 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.

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 projetos mais amplos de transformação social. Tanto as lideranças quanto os representantes do poder público 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). A retirada dessa tela, Feltran associa 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 novos significados às práticas participativas, traduzindo-se 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.

Referências

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às terias de transição para a democracia. *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.

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.

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

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. (texto de autoria coletiva) *Idéias*, Campinas, n. 5/6, 2000.

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.

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

SOARES, L. E.; BILL, M. V.; ATHAYDE, C. *Cabeça de Porto*. 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: Ed. Unesp, 2004.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2005.

Recebido em 28 de janeiro de 2006 e aprovado em 15 de fevereiro de 2006