

Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente.
Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa¹.

Luciana Tatagiba²

Capítulo a ser publicado no livro *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society, and Democratic Innovation*. Editado por Sonia E. Alvarez, Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes, Jeffrey W. Rubin, and Millie Thayer.

Apresentação

Assistimos a uma nova inflexão no debate latino-americano sobre os movimentos sociais motivada pelos desdobramentos recentes da luta política no continente. Refiro-me a dois processos inter-relacionados. O primeiro, o aumento da participação política em suas diferentes modalidades, seja no modelo mais institucional ou a partir de diferentes tipos de ação direta. O segundo, a ascensão de forças políticas de esquerda ou centro-esquerda em vários governos da região. Combinados esses processos – que em parte resultam da ação dos próprios movimentos - alteram o cenário político no qual se dá a interação entre movimentos sociais e atores político-institucionais com interessantes implicações sobre a agenda de pesquisa nessa área.

Afinal, que tipo de ação coletiva esse contexto favorece ou desestimula? De que forma e até que ponto esse contexto de abertura altera as configurações dos movimentos e suas interações estratégicas com o meio político-institucional? O que significa participar quando no Estado estão antigos companheiros e aliados? Até que ponto os conceitos de autonomia e independência, ou cooptação e instrumentalização são ainda adequados para compreender a natureza e os significados dessas interações? Quais os desafios de atuar nesse cenário complexo?

Ainda será preciso um grande esforço de pesquisa e reflexão para que se possa responder a essas perguntas e, principalmente, compreender o que esses processos

¹ Agradeço a leitura atenta e os pertinentes comentários à versão preliminar desse texto por Sônia Alvarez. Agradeço também as sugestões e comentários de Benjamin Junge, por ocasião da realização da conferência bienal do Consórcio, em 2008. À Evelina Dagnino agradeço a possibilidade de compartilhar as inquietações no decorrer da elaboração desse texto.

² Doutora em Ciências Sociais e professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

representam em relação à construção da democracia na região. Para essa tarefa a convergência de esforços em torno de uma agenda de pesquisa internacional e comparada é imprescindível. Nesse texto, os objetivos são bem mais modestos. Trata-se de apresentar algumas reflexões acerca do tema da relação entre movimentos sociais e instituições políticas, a partir desse cenário específico, tendo como referência a experiência brasileira recente.

Durante alguns anos venho me dedicando ao estudo das experiências de democracia participativa no Brasil, com um enfoque muito mais voltado ao funcionamento dos espaços participativos, suas dinâmicas e resultados. Mas, tanto os avanços quanto as limitações dessa agenda de pesquisa apontaram para a necessidade de trazer para o centro da análise os “pequenos achados de campo” que muitas vezes foram recebendo tratamento apressado e marginal, no geral, nas notas de rodapé. Um impulso fundamental para retirar essas questões das “franjas” dos textos foi um estudo empírico realizado em parceria com o Instituto Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais)³, entre 2004 e 2005. O estudo tinha como objetivo compreender se e de que maneira o processo de descentralização administrativa, iniciado com a implantação das subprefeituras no governo de Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, impactou a forma como a participação cidadã ocorria na cidade de São Paulo. Dentre outras coisas, a pesquisa evidenciou que o investimento dos movimentos nos espaços de participação – e, também, a leitura que faziam dos resultados e limites dessas experiências – aparecia fortemente condicionado pelo tipo de relação estabelecida com os atores político-institucionais nos territórios. As relações com os vereadores, lideranças partidárias, técnicos governamentais, subprefeitos e políticos de uma forma geral ocuparam papel de destaque nas narrativas das lideranças, ao mesmo tempo em que faziam re-emergir na agenda o tema da autonomia dos movimentos, atualizado pelos desafios próprios às estratégias de luta “por dentro do Estado”⁴. É esse panorama rico e teoricamente desafiador descortinado pelo campo de pesquisa que trago ao centro da análise nesse texto.

3 O Instituto Pólis é uma importante ONG brasileira que se destaca nesse campo, dentre outros motivos, pela preocupação com a realização de estudos e pesquisas em suas diversas áreas de atuação. Meu diálogo no Pólis tem se dado principalmente com Ana Cláudia Chaves Teixeira, com quem tive a oportunidade de assinar textos conjuntos e compartilhar muitas interrogações que aqui são transformadas em questões de pesquisa.

4 O relatório final da pesquisa está em Teixeira e Tatagiba, 2005. O texto está disponível para download em <http://www.polis.org.br>. Desdobramentos desse estudo podem ser encontrados também em Tatagiba e Teixeira, 2007.

A argumentação se desenvolverá em dois planos. No primeiro, busco desenvolver o argumento de que a relação entre movimentos sociais e sistema político é permeada por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e a da eficácia política. Esses princípios, embora não sejam excludentes ou contraditórios, trazem exigências de operação distintas, conformando um âmbito próprio de dilemas e tensões constitutivas às relações entre esses dois campos. No segundo, busco dar conta dos impactos da dinâmica conjuntural sobre o âmbito das relações entre movimentos sociais e atores político-institucionais, destacando duas variáveis que, resultantes da ação dos movimentos, parecem conformar novas possibilidades e desafios à ação coletiva *i*) a ampliação das oportunidades para a participação institucional, *ii*) a ascensão de governos de esquerda a postos no executivo. No caso brasileiro essas variáveis estão profundamente inter-relacionadas e em conjunto remetem a um projeto político – que denominamos democrático-participativo ou democrático-popular – que teve seu conteúdo ditado nas lutas dos movimentos sociais e que hoje explicita, em suas fissuras e contradições, os avanços e recuos do processo de construção da democracia no nosso país. A hipótese aqui é que esse cenário exacerba a tensão entre autonomia e eficácia política, com profundas implicações sobre a configuração dos atores e suas decisões estratégicas. Partindo dessas duas linhas, o texto busca explorar a relação entre contexto e estratégia, entre dinâmicas conjunturais e as modalidades participativas e seus resultados. Como pano de fundo da análise está a reflexão sobre como o contexto condiciona os caminhos da interação entre movimentos sociais e atores políticos resultando em oportunidades e constrangimentos específicos⁵.

Autonomia e eficácia política: o desafio da ação e da análise

A literatura sobre movimentos sociais na América Latina, sob forte influência da teoria dos novos movimentos sociais, não dedicou muita atenção às dinâmicas dos movimentos face ao Estado, aos governos e aos partidos (Gohn, 2000). Afinal a forma de conceber os movimentos e sua “novidade” estava em muitos casos associada à negação desses vínculos. Por isso não espanta que esse tenha sido, ao longo do tempo, um tema negligenciado ou quando muito tratado sob os contornos de um conceito de autonomia apreendido pelo signo da não-relação.

⁵ Uma inspiração teórica importante aqui é a Teoria do Processo Político, tal como formulada principalmente por Sidney Tarrow, 1997.

Na conformação de uma identidade essencializada, o discurso político e mobilizador enfatizavam dicotomias para ressaltar a novidade dos “novos” sujeitos e suas “novas” formas de fazer política. Nunca é demais lembrar que essas análises estavam respaldadas por um padrão histórico de relação com o Estado marcado pelo autoritarismo, clientelismo, populismo, etc. Nesse contexto, a afirmação da autonomia era uma bandeira fundamental de luta que conformava uma referência capaz de expressar novos códigos ético-políticos. O problema foi a reificação do conceito de autonomia, como traço permanente e inexorável da identidade dos movimentos. Nesse quadro não parece exagerada a referência a certo “fetichismo da autonomia” na análise e na prática política dos movimentos sociais latino-americanos (Hellman, 1992), que levava a interpretar toda aproximação dos movimentos com Estado e partidos sob o signo da cooptação, instrumentalização e/ou subordinação.

Mas, já em meados dos anos 80, algumas análises apontavam para outras direções, chamando a atenção para as conseqüências negativas desses pressupostos sobre a conformação da agenda de pesquisa na área⁶. Se o discurso da autonomia, como não-relação, remetia ao contexto concreto de luta contra o estado autoritário; um novo enquadramento para a análise das relações Estado-Sociedade abria caminho para uma agenda de pesquisa voltada para os desafios da ação coletiva em contextos democráticos. Por essa via, o que estava em jogo era não apenas compreender o papel dos movimentos nos processos de transição, mas os impactos da política democrática sobre as dinâmicas e as estratégias dos movimentos. Uma tarefa para a qual Alvarez e Escobar chamam a atenção em sua importante antologia sobre os movimentos sociais na América Latina:

Several essays in this volume identify another pressing issue to be further investigated by students of Latin American social movement's in the 1990s: the impact of democratic politics on movement strategies and dynamics. (...) As students of social movements, we must direct our attention to the terrain of formal democratic institutions because it now intersects the terrain of quotidian politics so crucially expanded by social movements during the 1980s. Analyses of democratic consolidation would similarly be enhanced if we shifted our theoretical gaze to examine the nexus of institutional and extrainstitutional democratic practices at both the local and national levels. (Alvarez e Escobar, 1992, p. 328-329).

Mas, por diversos motivos, essa provocativa agenda de pesquisa não encontrou terreno fértil. Especificamente no caso brasileiro, o que se viu nos anos seguintes, como

6 No caso brasileiro, remeto a Cardoso, 1983, 1987; Boschi, 1983; Kowarick, 1987; Jacobi, 1988.

explica Doimo foi o “imobilismo teórico” resultante da polarização do debate entre autonomia x institucionalização seguida, na década seguinte, da crise do próprio conceito do movimento social (Doimo, 1995; Gohn, 2000; Silva, 2005)⁷.

Mais recentemente, tanto os obstáculos quanto os avanços da luta política concreta impuseram novas direções ao debate, apontando para um conceito mais relacional de autonomia que caminha ao lado de uma concepção menos determinista das fronteiras entre sociedade civil e sociedade política (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Nesse diapasão, novos olhares sobre a relação dos movimentos com Estado, governos e partidos questionam análises consagradas que se pautam na existência de uma oposição natural, radical e imutável entre os campos, tomados em si mesmo como homogêneos. Nos novos estudos, o mais interessante é perceber como a própria relação entre sociedade civil e sociedade política se constitui como questão empírica e teórica a ser enfrentada.

A experiência brasileira é bastante interessante nesse sentido. No nosso caso, a decisão dos movimentos em atuar no campo institucional resultou na criação de um novo partido político (o Partido dos Trabalhadores) o qual, por sua vez, levou para a arena política, demandas e projetos históricos dos movimentos, resultando num efetivo adensamento da democracia. As potencialidades e os dilemas desses encontros entre sociedade civil e sociedade política ficariam mais evidentes nos anos seguintes, principalmente quando além de partido, o PT se tornava governo. Mas, voltaremos a esse tema mais adiante. Por hora, o que interessa assinalar é o resultado desse “compartilhamento de projetos políticos” (Dagnino, 2002) que, cruzando as fronteiras entre os campos, impactaram a configuração dos atores e o meio ambiente no qual operavam. Em contextos como esses as fronteiras entre movimento, partido e governo ficam menos nítidas⁸, exigindo do pesquisador novas ferramentas teórico-metodológicas para descrever e analisar seu caráter fluido e dinâmico.

No caso das relações entre movimentos sociais e Estado encontramos uma vigorosa e provocativa negação da tese da oposição natural e radical no artigo de Diane

7 Para uma avaliação crítica desse “deslocamento temático” e a subsequente valorização do conceito de sociedade civil ver Lavalle, Castello e Bichir, 2004.

8 Como afirmam Diani e Porta, tomando exemplo histórico o caso dos partidos verdes: “...under certain and specific conditions some political party may fell itself to be a part of a movement and be recognized as such both by other actors in the movement and by the general public. This is likely to be the exception rather than the rule, and to be largely restricted to parties whose origins lie in social movements, such as the green parties”. (Porta e Diani, 1999, p. 18).

Davis, "The power of distance: re-theorizing social movements in Latin America", 1998. Sem a intenção de percorrer o conjunto da argumentação da autora, gostaria apenas de recuperar seu argumento específico no que se refere à inadequação de um conceito de autonomia, como experiência da distância, no contexto político latino-americano. Ao contrário do que sugere a Teoria dos Novos Movimentos Sociais, muitos movimentos na América Latina buscam, argumenta Davis, diminuir a distância do Estado em relação à vida cotidiana dos cidadãos, ampliando as possibilidades de acesso aos processos e instituições governamentais, como forma de conquista dos direitos básicos de cidadania. Citando Mouffe e Laclau, sugere que o que está em jogo não é a oposição autonomia x dependência, mas a articulação. Por esse caminho, também seria possível compreender desde outros registros a relação entre movimentos sociais e democracia,

A social movement can also be considered to be building democracy when it establishes greater connections between citizens and the state by opening new channels or mechanisms for citizen participation in politics and governance. Yet we must be prepared to acknowledge that this democratization can occur precisely because the movements are engaging the state rather than rejecting it, as NMS theorists generally presuppose (Davis, 1999, p. 610).

A idéia da articulação encontra uma fundamentação política e teórica interessante no conceito de projeto político. Aqui me refiro especificamente às implicações do conceito no que se refere à possibilidade de pensar as múltiplas conexões entre sociedade civil e sistema político representativo e suas conseqüências sobre a construção democrática. Como afirmam seus autores:

Para que a democracia tenha maiores possibilidades de se consolidar, parece ser necessária a existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política. Se essa hipótese estiver correta, uma vez mais são contestadas as versões simplistas e apologéticas da sociedade civil e afirma-se a idéia de que a construção democrática só pode ser concebida como uma arena ampliada que inclui uma multiplicidade de atores com características muito distintas, cujas inter-relações são cruciais para o avanço desse processo (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006, p. 37-38).

Claro que não se trata agora de inverter completamente a chave e supor que todo tipo de vínculo entre movimentos sociais, partido e Estado contribuirá para o avanço de uma agenda de esquerda, para o fortalecimento dos movimentos ou aprofundamento da

democracia. Tampouco que, se contribuir, o fará da mesma forma e na mesma direção⁹.

Tomar a *relação* entre movimentos e sistema político como questão empírica e teórica a ser enfrentada significa reconhecer o espaço próprio que conforma e condiciona os esforços despendidos nos processos de interação. Ou seja, o desafio da análise é justamente recuperar aquilo que está *entre* e que certa forma explica, possibilita e condiciona os padrões de relação. Condiciona na medida em que qualquer esforço no sentido de promover relações e interconexões entre os campos terá que reportar-se às dimensões constitutivas da distância entre eles, ou seja, terá que formular estratégias que permitam reduzir a distância, sem eliminar as fronteiras as quais sustentam, em última instância, a reivindicação da autonomia recíproca.

Parto aqui, portanto, da compreensão de que a natureza e a intensidade das relações entre movimentos sociais e atores políticos são diversas assim como o tipo e o alcance de suas implicações¹⁰. Sustento também que apesar dessa diversidade dos vínculos, essas relações são marcadas por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e da eficácia política, com repercussões sobre as estratégias de ação dos movimentos em conjunturas políticas específicas. A depender da conjuntura, essa tensão pode se apresentar de forma mais ou menos intensa.

A autonomia é aqui compreendida, de forma muito preliminar, como a capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores (aliados, apoiadores e antagonistas) a partir de uma liberdade ou independência moral que lhe permita co-definir as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores. Por essa chave, a autonomia não pressupõe ausência de relação, mas a disposição e a capacidade de participar com o outro sem perder certa “distância crítica” que permite colocar a própria relação como objeto de reflexão. Para isso é preciso ter poder e, no caso dos movimentos, esse poder advém da força dos vínculos mantidos com a sociedade civil. A inserção dos movimentos nas redes da vida cotidiana - que segundo Melucci (2001, 2002), constitui a origem do seu poder - é que permite aos movimentos realizar essa difícil tarefa reflexiva, no decorrer da qual sua própria

⁹ Para diferentes conseqüências dessas interações remeto a Avrizter 2009.

¹⁰ No longo prazo, um dos desdobramentos dessa agenda seria chegar o mais perto possível de algo como uma “tipologia dos vínculos” entre movimentos sociais e instituições políticas, que fosse capaz de conferir certa inteligibilidade as essas variações, problematizando suas conseqüências no que se refere à escolha e combinação dos repertórios de ação.

identidade vai sendo redefinida. Por essa linha de interpretação, a questão da autonomia dos movimentos remeteria a um esforço de investigação muito mais focado sobre a análise da relação dos movimentos com suas bases sociais, do que propriamente a sua relação com o sistema político.

A referência à eficácia política remete aos esforços empreendidos pelos movimentos no sentido de afetar o jogo político e a produção das decisões, numa direção que seja favorável à realização dos seus interesses¹¹. A partir da interação mais ou menos intensa e continuada com atores do campo político-institucional os movimentos buscam o acesso ao poder político, de forma a produzir conseqüências no plano legislativo, nos processos de produção das políticas públicas, no controle sobre os aparatos administrativos, etc. Ao trabalhar dessa forma o tema da eficácia política – associando-o ao debate sobre a autonomia – não busco discutir o sucesso das estratégias empregadas pelos movimentos (ou seja, o quanto eles conseguem ou não atingir seus objetivos políticos), mas considerar as conseqüências ambivalentes do envolvimento com o meio ambiente político sobre os movimentos e suas escolhas estratégicas. Não se trata, portanto, de avaliar resultados, mas de compreender processos.

Como disse, embora os princípios da autonomia e da eficácia não sejam contraditórios trazem aos movimentos exigências distintas, requerem investimentos e apostas específicas, que no geral encontram dificuldade de serem compatibilizados na prática. No caso dos movimentos populares essa tensão está ainda mais presente. A disputa pelo acesso ao Estado e aos recursos públicos, fundamental para a conquista e universalização dos direitos básicos de cidadania, muitas vezes acaba resultando numa sobre determinação dos aspectos instrumentais e estratégicos da ação, relegando ao segundo plano a comunicação dos movimentos com suas bases. Quando isso acontece, a identidade do movimento passa a se definir muito mais pela sua relação com o Estado ou com os partidos, do que a partir da sua localização societária (Munck, 1997, p.17), com resultados perversos no que se refere à questão da autonomia. A instrumentalização das relações entre sociedade civil e sociedade política, nesse caso, parece esvaziar os potenciais de mudança advindos das relações entre os campos; embora possa resultar em avanços concretos em termos de conquistas materiais. Nesse resultado, os

¹¹ Quando falo em eficácia *política* dos movimentos estou, por vício de origem, limitando meu olhar a um tipo de conseqüência da ação dos movimentos. Contudo, tenho consciência de que os movimentos não orientam sua ação unicamente pela a interação com o sistema político, tampouco que a capacidade dos movimentos de atuar como agente de mudança se restrinja a essa interação.

movimentos passam a atuar muito mais como demandantes de bens e serviços (e a serem assim reconhecidos), do que como atores que oferecem à sociedade novas formas de nomeação da realidade, a partir do exercício de sua função crítica (Melucci, 2001). É o potencial dos movimentos para acionar os conflitos, a partir e no interior das diferentes modalidades participativas, que se encontra em xeque.

Se essa tensão e esses riscos são constitutivos das relações entre movimentos sociais e sistema político, determinados cenários os exacerbam ao facultar aos movimentos populares maiores possibilidade de acesso ao Estado e de influência sobre as políticas. São algumas implicações ambivalentes desses cenários sobre a ação dos movimentos e sobre o plano das relações desses com as instituições políticas que busco apontar a seguir.

Atuando em cenários complexos¹²: a ampliação e os desafios da participação institucional

Os movimentos sociais no Brasil, e em diversos países da América Latina, atuam em cenários caracterizados por uma ampliação sem precedentes das oportunidades para a participação, principalmente a partir da criação de novos espaços para o diálogo e a negociação entre Estado e organizações sociais. Desde a última década, a sociedade civil tem sido chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das políticas, em diversas áreas e a partir de diferentes modelos institucionais. Uma evidência dessas transformações está na reformulação dos marcos legais com a incorporação de uma nova arquitetura participativa, como destaca Felipe Hevia:

Nas últimas décadas, na maioria dos países do continente, realizaram-se reformas constitucionais e legais que garantem uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos (...). A primeira descoberta desta análise sobre os marcos legais da PCI [Participação Cidadã Institucionalizada] é a grande quantidade e variedade de princípios e mecanismos que é possível encontrar nas constituições e leis da região. Se a isso acrescentarmos uma análise sobre os mecanismos existentes em leis secundárias setoriais, mais as leis regionais e regulamentos sobre o tema, verificaremos que a participação cidadã não é uma questão distante nem menor nos andames jurídicos do continente (Hevia, 2006, p.358).

Na esteira desse processo, assistimos a uma intensa experimentação de modelos participativos. Desse experimentalismo são exemplos as experiências de orçamentos participativos, com vigência não apenas no Brasil, mas também na Argentina, Uruguai,

¹² Tomo de empréstimo essa expressão tal como formulada no texto de Raul Zibechi, 2006.

El Salvador, Colômbia, Equador, Peru e México; os conselhos e fóruns sobre políticas públicas, principalmente nas áreas de crianças e adolescentes, saúde (destaque para os conselhos de saúde no Chile, Paraguai e Brasil), moradia (a exemplo das políticas habitacionais cooperativas no Uruguai, Argentina, Paraguai e Brasil) e planejamento urbano com formatos e níveis decisórios diferenciados, atualmente experimentados no Brasil, Argentina, Chile e Paraguai; as controladorias cidadãs e/ou mecanismos de “rendición de cuentas” na Costa Rica, Colômbia, Chile, Bolívia, México, Paraguai, Equador; as “mesas de concertación para la lucha contra la pobreza” na Bolívia e Peru; os Círculos Bolivarianos, na Venezuela, dentre inúmeras outras¹³.

Sabemos que os resultados dessas experiências são muito diferenciados, assim como os projetos políticos que as inspiram e justificam (Cf. Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Mas, não é o caso de retomarmos aqui esse debate, sobre o qual temos um acúmulo considerável no debate brasileiro. O foco agora é outro e pode ser traduzido nas seguintes questões: em um cenário caracterizado por uma oferta significativa de participação, quais os riscos e as vantagens de participar e de não participar? Quais os dilemas específicos que a ampliação dos canais de participação impõe à ação dos movimentos?

No Brasil, a ampliação da participação emergiu como demanda da sociedade civil, no decorrer da luta pela redemocratização do regime. A partir do final da década de 70, o agravamento dos problemas sociais e a crise do setor público abriram espaço para o questionamento do padrão centralizador, autoritário e excludente que marcara a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas, assim como para o reconhecimento da incapacidade do Estado de responder às demandas sociais. O tema da participação incorporava as expectativas em relação à democracia a ser construída: uma democracia para todos, a partir da ativação da mobilização e do poder das classes populares.

Esperava-se que por meio da participação fosse possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria uma mudança nas agências estatais, tornando-as mais transparentes e mais responsáveis. Os mecanismos de participação obrigariam o

¹³ Para avaliações dessas experiências, remeto, dentre outros, a Panfichi, 2002; Albuquerque, 2004; Fung, A. Wright, E. O, 2003; Avritzer e Navarro, 2003; Dagnino, 2002; Coelho e Nobre, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Clemente e Smulovitz, 2004; Olvera, 2002; Valdes, 2004.

Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual "confusão" entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania.

Nesse contexto se insere a aposta feita por vários movimentos sociais brasileiros, em estreita conexão com determinados atores da arena político-institucional, na luta "por dentro do Estado" como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores se insere no âmbito dessa aposta, como explica Feltran:

No ambiente discursivo das lutas pró-democracia foi-se consolidando um projeto político específico, que não encontrava no quadro partidário vigente representação adequada. O surgimento do PT justificou-se por isso e sinalizou para a possibilidade, até então impensável, de um partido de trabalhadores, de modo orgânico, por via eleitoral e oferecendo conteúdo programático às reivindicações que surgiam na sociedade civil, mediar o trânsito até o Estado do projeto de transformação elaborado originalmente pelos setores populares. (...) O projeto 'democrático popular' é marcado, então desde suas origens por uma aposta fundamental (...). Em ruptura com a tradição autoritária brasileira, esse projeto apostou nas possibilidades de democratização conjunta do Estado e da sociedade pela articulação entre a via eleitoral e a implementação de canais de participação popular nos governos (Feltran, 2006, p. 372-373).

Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui tanto aos diversos mecanismos de participação direta e semi direta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como as diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes: o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), etc. Essas conquistas legais testemunham os avanços de uma agenda de esquerda e confirmam que, apesar de todas as resistências e contramarchas, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira.

Hoje o que se busca é saber até que ponto foi possível avançar a partir dessa estratégia. Esse é um balanço que criticamente se faz dentro e fora da academia, a partir de um olhar talvez menos celebratório do que aquele que orientava as análises nos anos 90. Embora ainda haja muito a compreender e avançar em termos de pesquisa, o

diagnóstico mais geral aponta para o fato de que os resultados das experiências concretas estão muito aquém das expectativas lançadas sobre elas¹⁴. Uma das principais críticas está na dificuldade desses processos resultarem em efetiva melhoria das condições de vida da população, principalmente dos grupos mais pobres. O depoimento de uma representante da União de Mulheres de São Paulo é exemplar nesse sentido:

Nós estamos vivendo um momento difícil (...). A União de Mulheres tem uma característica de tradição de luta mesmo daquelas bem pesadas (...). Nós sempre fomos da pesada, de radicalizar. Na época da ditadura nós fomos, invadimos o Congresso com panela (...). Então, (...) nós temos uma história. Essa democracia para nós não caiu do céu. E nós estamos continuando convivendo com os mesmos problemas, mulheres mais pobres, todas nós. Nós fizemos outro dia uma avaliação: todas nós empobrecemos, todas. Então para que democracia? Se é democracia só para falar? Nós queremos democracia financeira. (Em Teixeira e Tatagiba, 2005, p. 75-76).

Essa avaliação negativa quanto aos resultados da participação somada as dificuldades em conciliar ações de mobilização e trabalho junto às bases com intervenções sistemáticas sobre o processo de elaboração das políticas públicas têm levado alguns atores do campo progressista e democrático a repensarem a prioridade dada à dimensão institucional como forma privilegiada de luta política no decorrer dos anos 90. Dentre os vários debates específicos que esse debate gerou um foi particularmente forte e se traduziu na contraposição participação institucional x ação mobilizatória. Esse foi um debate importante na medida em que colocou em discussão a questão das estratégias de atuação dos movimentos. Contudo, o avanço da discussão parece ter ficado preso na armadilha de uma argumentação polarizada que ora conduz a uma aposta cega na participação institucional, ora sugere o abandono de qualquer tipo de envolvimento com dinâmicas participativas institucionalizadas em favor da ação direta. Essa dicotomia obscurece o desafio central posto à ação coletiva nas sociedades atuais: como compatibilizar estratégias de luta num contexto altamente complexo onde os movimentos sociais encontram, com raras exceções, dificuldades de coordenar suas ações.

Além de superar essas avaliações dicotômicas, um balanço mais consistente deve ainda levar em conta a necessidade de revermos as expectativas em relação à participação para que se produza uma avaliação mais equilibrada e mais atenta aos

14 Em 2002 realizei um balanço da bibliografia, no qual apresento e discuto alguns desses principais obstáculos em relação aos conselhos gestores de políticas públicas (Tatagiba, 2002). Para uma avaliação mais recente dessas experiências, remeto a Dagnino, 2002 e Dagnino e Tatagiba, 2007.

dilemas que cada modalidade participativa encerra. No caso da participação institucional, cabe reconhecer que ela tem um papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, como a experiência brasileira recente evidencia, mas também têm limites que lhe são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada e sua forte dependência dos governos, como vários estudos têm sugerido. Como avalia Dagnino:

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso (...). Uma avaliação mais produtiva (...) deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos (...) onde ele se dá. (Dagnino, 2002, p. 298-299).

Além disso, no caso brasileiro, é preciso também considerar que a implementação dessa arquitetura participativa foi contemporânea à afirmação da agenda neoliberal, que cortou investimentos na área social e, *mais importante*, desconfigurou a própria noção de direito, coração do projeto participativo (Dagnino, 1998). Uma forte concepção do direito, ancorada numa renovada concepção de cidadania (Dagnino, 1994) é imprescindível para que as modalidades participativas – sejam elas forjadas a partir de modelos institucionais ou de ação direta – mantenham sua dimensão disruptiva, conflitiva. Sem a noção de direito, o próprio sentido de participação perde sua potencialidade emancipatória, ajustando-se comodamente aos mecanismos próprios às trocas políticas e mercantis. A ideia da participação como “ferramenta de gestão”¹⁵ ou como moeda de troca nos circuitos das relações clientelistas parecem bons exemplos disso. Em ambos os casos, é interessante como a tensão entre autonomia e eficácia se esvai pela diluição das fronteiras entre público e privado, entre Estado e sociedade. A

¹⁵ Nos anos 70 e 80, a participação legitimava-se em referência a ação contestatória dos sem voz, associando-se fortemente às utopias transformadoras. Nos registros da “cidadania ativa”, a “soberania popular”, o “autogoverno”, a “emancipação”, a “autonomia da sociedade em relação ao Estado”, etc. eram valores que qualificavam a participação como estratégia dos “sem voz” (Sader, 1991; Doimo, 1995; Alvarez, Dagnino, Escobar, 2000). Principalmente a partir de meados dos anos 90, esse *ethos* passa a conviver e a disputar a capacidade de nomeação e significação das experiências participativas com um novo conjunto de valores que encontra nos desafios e expectativas de uma gestão pública eficaz sua fonte de legitimidade. Na retórica reformista, a participação apresenta-se como item essencial na reorganização dos processos de gestão, visando o aumento da eficiência e da eficácia das políticas implementadas, principalmente na área social. Nesse diapasão, o tom fortemente contestador que compunha a retórica participacionista se dissolve no discurso técnico e supostamente neutro da moderna gerência (Tatagiba, 2003; 2006). Esses distintos fundamentos em torno dos quais se constrói a legitimação das práticas participativas não apenas convivem lado a lado, mas estruturam, ao mesmo tempo em que explicitam, a disputa de significados sobre os sentidos da participação e da democracia (Dagnino, 2002:13).

chave do mercado (econômico e político) parece esvaziar o espaço da distância, tão fundamental para a reivindicação dos projetos de mudança.

Na imensa diversidade de contextos e modelos participativos hoje em curso não é incomum encontrarmos experiências, que sob o rótulo da “moderna gerência” ou da “democratização da gestão” reproduzem o que há de mais antigo na política brasileira. Não são raros os casos em que gestores públicos e comunidades pensam o novo e realizam o velho, apegados que estão ou impossibilitados que são de renovarem o pensamento e a prática política. A tarefa da crítica é justamente desvelar o grau de renovação e persistência, nesse jogo rico e complexo marcado, mais uma vez, pelo tema das continuidades e rupturas. Nesse sentido, os estudos chamam a atenção para o fato de que estruturas tradicionais autoritárias e clientelistas podem conviver de forma mais ou menos “pacífica” com a nova dinâmica introduzida pelos arranjos participativos. Mesmo em experiências participativas consideradas bem sucedidas os particularismos podem se impor nas entrelinhas da mudança. Alguns exemplos ajudam a clarear o argumento.

No seu estudo sobre a implementação do Orçamento Participativo (OP) em Barra Mansa, município do Rio de Janeiro, Ângela Neves mostra como o OP teve que se acomodar ao circuito das trocas clientelistas e fisiológicas, para acomodar as tensões provenientes das relações entre executivo legislativo. Com o OP, os vereadores sentiam perder sua influência sobre os territórios e, por isso, ameaçavam barrar os projetos do Executivo na Câmara. Para contornar a situação, o governo petista “complementou” a proposta do OP incluindo uma ação chamada Mutirão Democrático, que consistia em devolver aos vereadores e aos líderes de associações de moradores poder de influência e decisão sobre parte das obras a serem implementadas. Como avalia Neves, a acomodação visando à governabilidade significou na prática recolocar a política no “padrão assistencialista já conhecido, reforçando o vínculo pessoal entre o vereador que a região que o elege, da mesma forma que repõe a política fisiológica e clientelista entre o presidente do bairro e sua região” (Neves, 2007, p. 408-409). No caso da população, era o aprendizado propiciado pelas disputas públicas em torno das demandas legítimas que corria o risco de se perder:

Apesar de Mutirão representar o avesso do OP no sentido político, na prática, a população não conseguia estabelecer diferença entre os dois programas, uma vez que sua preocupação centrava-se simplesmente na execução das obras no bairro,

independente de qual maneira e por quais caminhos na política sua concretização seria alcançada. (Neves, 2007, p. 410).

Na pesquisa que realizamos em 2005 junto aos movimentos sociais em São Paulo (Teixeira e Tatagiba, 2005) a força dos laços pessoais e seu lugar no encaminhamento das demandas aparecia de braços dados com a participação nos novos canais de mediação política criados pelo governo petista. Nas entrevistas com os movimentos, o envolvimento com o OP e as reuniões privadas com os representantes das subprefeituras eram ambas definidas como “participação”, sem qualquer esforço mais evidente de distinção. Como questionamos no Relatório:

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. 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? (Teixeira e Tatagiba, 2005, p. 51 e 92)

Naquela ocasião não tínhamos, como eu ainda hoje não tenho, condições de responder a essas perguntas que de forma central recolocam o tema dos sentidos da participação nos projetos políticos dos movimentos¹⁶. Valeria à pena, agora com o acúmulo que temos de estudos nessa área, voltar às perguntas originais como, por exemplo, por que participar e que relação se pode estabelecer entre participação e democracia.

Nessa linha, pesquisa realizada durante o meu doutoramento apontava para a natureza dilemática das escolhas a serem feitas pelos movimentos quando confrontados com ofertas de participação que eles – de antemão - já reconhecem como limitadas. A pesquisa foi realizada com movimentos e entidades da área da assistência, na cidade de Vitória, capital do Espírito Santo (um dos quatro estados que compõem a região sudeste do Brasil) por ocasião da implementação de um projeto governamental para criança e adolescente em situação de risco, o Projeto Rede Criança¹⁷. Esse Projeto pode ser compreendido como um caso exemplar capaz de explicitar tendências presentes num

¹⁶ Esse é um dos temas que busco trabalhar na atual pesquisa sobre o movimento de moradia em São Paulo. A intenção é explorar essa pista de que para uma boa parte das organizações de movimento a participação em canais institucionais pode ser lida como uma estratégia para acessar bens públicos que se mostra compatível com estratégias mais informais e personalistas.

¹⁷ A tese de doutorado está em Tatagiba, 2003. Os principais resultados foram publicados em Tatagiba, 2007.

conjunto mais amplo e diversificado de experiências inovadoras, hoje em andamento em várias partes do país. O Projeto é parte do “Programa Redes Sociais”, promovido pelo governo federal em 1994, voltado à disseminação das novas diretrizes gerenciais para a área da infância e juventude. A dimensão inovadora do Projeto refere-se à ênfase na participação e articulação dos atores que compõe o universo da infância, como estratégia para dotar de eficiência o sistema de atendimento como um todo. Trata-se de um arranjo participativo fortemente orientado pelos pressupostos do modelo gerencial, que ganhava vida numa sociedade onde as relações entre Estado e sociedade tinham um forte componente clientelista, ou seja, a proposta de participação aparecia pressionada pelos limites da *good governance*, por um lado, e pela prática da política das clientelas, por outro. O estudo buscava então compreender os significados e as características dessa participação que se orienta e justifica pelos princípios da eficiência e da democracia e que se depara, na sua realização, com práticas políticas tradicionais e clientelistas. Uma das questões era por que os militantes dos movimentos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, mesmo tão críticos a forma como a participação era conduzida, continuavam cooperando com o Projeto. O que vimos é que diante da oferta de participação estatal, a decisão de participar (ou não) trazia um conjunto de dilemas para os movimentos.

Uma delas passava pela questão sempre tão complicada que é a sobrevivência financeira das organizações. Em um contexto onde já não se podia contar com antigos aliados como a igreja católica ou as agências internacionais, a possibilidade de obter algum tipo de apoio financeiro dos cofres públicos, seja na forma de convênio ou de outros expedientes mais informais, pesava muito na decisão das entidades e movimentos sobre participar ou não participar do Projeto. Participar, aceitar o “convite”, parecia ser uma retribuição necessária com vistas a manter a aliança (que resultava em benefícios materiais ou simbólicos) e, ao mesmo tempo, aumentar o cacife para trocas futuras. Nesse caso, foi interessante perceber como a participação se acomodava – ao invés de confrontar – o circuito das trocas personalistas ou clientelistas. Aliás, parecia constituir-se em moeda valorizada no circuito dessas trocas. Numa entrevista realizada com uma militante da área de defesa dos direitos da criança e adolescente perguntei por que - havendo tantas críticas ao projeto Rede Criança – sua organização decidiu participar da implementação do Projeto:

Eu percebi que não adiantava ficar totalmente de fora. Pelas próprias dificuldades que a gente tem... Então a gente precisa de um apoio (...). Quer dizer, estar fora (...), fora mesmo, é um risco para a manutenção das próprias instituições. E eu percebo que, na verdade, isso talvez seja uma forma de obrigar a todo mundo a estar no mesmo barco (...). Você está vendo como para a gente é muito difícil fazer uma escolha, de estar ou não estar, de participar ou não participar? (Em Tatagiba, 2003, p. 139).

Para outro conjunto de atores do campo, os dilemas passavam por outro lugar. Para esses, aceitar o convite à participação, mesmo reconhecendo todos os seus limites, era um ato de doação e responsabilidade, visto que significava ocupar os espaços pelos quais se lutou. Mas, era também uma decisão dolorosa já que significava de certa forma legitimar uma forma de participação que parecia muito longe da que se pretendia. O desafio aqui era participar e ao mesmo tempo empurrar essa participação para além dos limites que o governo impôs a experiência e aos seus resultados. O que estava em jogo era o desafio de uma participação crítica, capaz ao mesmo tempo de cooperar com o Estado e, explorando suas dimensões heterogêneas, imprimir um novo curso à ação.

Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito à fragmentação dos espaços de participação no interior da trama burocrática e os impactos disso sobre as estratégias de ação dos movimentos. Como se trata de uma participação setorial, a regra é a dispersão dos espaços participativos na teia estatal, acompanhando a lógica fragmentada de produção das políticas. A dinâmica participativa não apenas se acomodou a essa lógica, como acabou reforçando-a (e de certa forma legitimando-a) ao criar novos espaços participativos para discussão em torno de temas correlatos. A tônica que prevalece é a do diálogo atomizado construído em torno de demandas específicas. Esse padrão participativo tende a agravar a desarticulação e sobreposição de esforços que historicamente tem limitado a eficiência e eficácia das ações implementadas, produzindo pouco impacto substantivo no processo de produção das políticas. Do lado dos movimentos sociais que participam, fica o enorme desafio de atuar setorialmente e buscar estratégias mais orgânicas e articuladas de ocupação dos espaços institucionais evitando a sobreposição de esforços e o acirramento da competição entre os atores do próprio campo, face aos recursos sempre escassos. Vejamos como esses obstáculos afetam concretamente as estratégias de atuação do movimento de moradia em São Paulo.

O movimento de moradia é hoje o principal movimento popular da cidade de São Paulo¹⁸. O movimento tem um grande poder de convocação e de mobilização, no geral articulando repertórios de ação variados – que vão das ocupações de prédios públicos à participação em espaços institucionais. São movimentos com atuação multiescalar e é comum em vários deles a atuação descentralizada nos territórios. São atores importantes que colocam na agenda pública o tema do direito a morar, articulado ao importante debate sobre o direito à cidade. Embora forte e com considerável visibilidade na cidade, é um movimento muito fragmentado internamente. Há uma intensa competição entre o conjunto das organizações que compõe esse campo e são freqüentes as divergências e rachas, que geram novas organizações, muitas vezes com um perfil similar. O movimento é uma rede ampla, heterogênea e complexa, cujas organizações se contam às centenas. Por certo, no momento em escrevo esse texto, novas divergências provocam realinhamentos no interior do campo e em breve resultarão em novas organizações de movimento, tornando ingrata a tarefa de definir as fronteiras do campo movimentalista na área da moradia.

Um dos aspectos mais comumente mobilizados, pelos atores e pela bibliografia de referência, para explicar essas disputas remete à divergência em relação às formas de atuação. Especificamente, a utilização (ou não) da estratégia de ocupar prédios e terrenos vazios como forma de luta e as vantagens e limites do diálogo com o Estado. Uma parte do movimento defende o trabalho no campo legislativo e na formulação das políticas públicas, via participação em espaços institucionais como o Conselho de Habitação e o Orçamento Participativo, combinado com a pressão direta (por exemplo, as ocupações breves) para fortalecer essas lutas e garantir as conquistas. Nesse grupo, estariam as organizações filiadas à União do Movimento de Moradia. Outras organizações do campo, que se dizem mais combativas, criticam essa estratégia de aproximação com o Estado, as “conversas de gabinete” e defendem a centralidade da ocupação para morar como forma de luta. Nesse grupo, encontramos as organizações filiadas ao Fórum de Luta por Moradia, que se dizem mais autônomas e defensoras da ação direta. Um importante espaço de atuação dos movimentos visando à influência nas

18 O movimento de moradia da cidade de São Paulo está sendo objeto de pesquisa realizado no âmbito do Grupo de Pesquisa em Movimentos Sociais da Unicamp. O Grupo, criado e coordenado por mim, surgiu em 2008 e hoje congrega um total de nove alunos, entre graduandos e mestrands do Curso de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp. Das nossas intensas e animadas discussões resultam muito do que está sendo aqui apresentado acerca do movimento.

políticas públicas é o Conselho Municipal de Habitação¹⁹, que conta com o engajamento de uma parte dessas organizações de movimento.

Embora as divergências em torno das formas de encaminhar a luta (resultado das diferentes tradições a que as organizações estão vinculadas) possam explicar algumas clivagens no interior da rede, gostaria aqui de chamar a atenção para outra fonte de tensão, no geral não explicitada. Qual seja: a disputa pelo acesso aos programas e recursos governamentais, mais precisamente, aos programas de moradia e políticas compensatórias para população de baixa renda. Essa tensão está relacionada, por sua vez, ao papel que os movimentos de moradia passaram a ocupar (ou tentam ocupar) na operacionalização da política habitacional. Por essa via podemos ler desde outra chave a questão da fragmentação dos movimentos e a dificuldade em coordenar as ações no interior desse campo.

A própria forma como está construída a política habitacional, pulverizada numa dezena de espaços de poder, em diversos níveis federal, estadual e municipal (Cymbalista e Santoro, 2007), leva os movimentos a ter que atuar em diferentes espaços e a partir de diferentes estratégias acirrando as divergências e a competição entre eles. A ausência de recursos suficientes para atender a demanda alimenta um circuito no qual a oferta de participação ao invés de reforçar os parâmetros e critérios públicos, parece permitir ao governo acomodar precariamente a demanda e ao mesmo tempo manter sua base eleitoral cativa nos territórios onde os movimentos têm ascendência e poder.

Apesar do discurso antiinstitucional, com a abertura democrática os movimentos de moradia foram cada vez mais assumindo um papel de mediação entre os governos e as comunidades, assumindo o papel de organizar e influenciar a seleção da demanda por moradia, principalmente no caso dos governos populares. Num contexto de escassez, as organizações passam a disputar entre si, e com o governo, o direito de indicar as famílias a serem beneficiadas pelos novos programas habitacionais. Muitas vezes, uma ocupação bem sucedida – ou seja, da qual resulte a desapropriação do imóvel – significa garantir para a organização ou organizações de movimento que se envolveram diretamente na luta a prerrogativa de indicar parte das famílias a serem beneficiadas. Conseguir junto ao governo que um percentual dos “benefícios” (na forma de unidades

¹⁹ O Conselho de Habitação surgiu da pressão dos movimentos de moradia e de reforma urbana. Ainda em 1990, no processo de discussão da Lei Orgânica Municipal de São Paulo, esses apresentaram emenda popular sobre reforma urbana e gestão democrática da cidade, prevendo a criação do Conselho de Habitação, com um total de 12.277 assinaturas.

habitacionais, políticas compensatórias, como Bolsa aluguel, ou outros projetos) venha para sua organização é fundamental para qualquer liderança, uma vez que nisso consistirá seu poder de convocação junto às bases. Por outro lado, a capacidade de negociação e pressão junto às inúmeras agências estatais responsáveis pela política depende do número de militantes que a organização é capaz de recrutar. Não é uma equação fácil. Em qualquer caso, a participação é o que irá garantir a eficácia da ação. Muitas vezes o que chamamos de “militante” é na verdade um “cliente”, para o qual a participação é o preço que se paga pelo acesso a um bem. No geral, a inclusão da família na lista dos beneficiários segue os critérios dos movimentos, que costumam premiar aqueles que têm participação mais ativa nas assembleias, nos atos e ocupações promovidos pelo movimento:

Nós pedimos que participe, porque a sua participação vai te dar o passaporte (...). Porque se você não participa, eu não posso tirar de quem tá participando pra dar para quem não tá participando (...). Nós estamos passando por esse problema com o despejo [da ocupação Plínio Ramos] porque foi feita uma assembleia (...) e foi decidido que quem saísse do prédio antes do despejo, não seria contemplado com alguns benefícios que saísse para as famílias que ficassem até o dia do despejo. Muitas famílias caíram fora (...). E aí não dá porque é injustiça com quem participou e sofreu na hora da pressão policial (Entrevista com militante do Movimento de Moradia da Região Central, em Bloch, 2007, p. 105).

As pessoas participam das reuniões, participam das lutas que nós promovemos e estão habilitadas para serem contempladas dentro de qualquer conquista que a gente tem. (Entrevista com militante do Movimento de Sem Teto do Centro, em Bloch, 2007, p. 116).

Uma vez que o acesso aos programas habitacionais passa pela participação no movimento, não só o Estado, mas também as lideranças construíam sua clientela dentre os menos favorecidos. Nesse processo, há uma interessante reconfiguração da relação entre lideranças e bases do movimento, paralela à redefinição da relação entre o movimento e as instituições políticas. Em ambos, como duas faces da mesma moeda, a defesa da autonomia parece ceder espaço a certo pragmatismo envergonhado, onde o que conta é a eficácia da ação. Essa também é uma pista que buscaremos aprofundar em pesquisas futuras.

Os exemplos que trouxe à discussão aqui revelam a complexidade da atuação dos movimentos sociais em contextos nos quais se pode contar com maior permeabilidade do Estado à influência dos movimentos, por meio da abertura de novos canais de participação. Esse contexto traz novas exigências à ação das lideranças, às relações com suas bases, assim como ao tipo de vínculo estabelecido com os representantes e técnicos

governamentais. Num contexto de tantas e diversas carências, os movimentos populares no Brasil, como nos demais países latino-americanos, vivem o que Maristela Svampa define como o dilema de acomodar a urgência das demandas com projetos de corte emancipatório. Um dilema que não é resolvido pela maior abertura de espaços de participação, pela intensificação dos canais de diálogo com o Estado, mas que se torna, como vimos, ainda mais complexo a partir deles. A consequência de reconhecermos essa complexidade e acolhermos as dimensões contraditórias do presente é evitar, a todo custo, análises dicotômicas e simplificadoras. No caso específico aqui em tela, isso significa celebrar as vitórias e os avanços da democracia participativa – tão evidentes no caso brasileiro - e, ao mesmo tempo, acolher com responsabilidade seus limites e riscos, principalmente no que se refere à configuração dos movimentos sociais e aos padrões que estruturam suas relações com o sistema político. Para isso, parece fundamental avançarmos numa agenda de pesquisa que nos permita indicar com mais acuidade os riscos e as vantagens que cada modalidade participativa encerra e até onde é possível avançar – e a que preço – no modelo da democracia participativa.

Atuando em cenários complexos: a relação entre movimentos e governos de esquerda

Começo esse item reconhecendo minha dívida com um texto curto, mas muito preciso de Raúl Zibechi, intitulado “Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos”, publicado em 2006, na revista *Osal*, da Clacso. Nesse texto, Zibechi chama a atenção para os impactos da ascensão dos novos governos de esquerda (em seus diferentes matizes) na América Latina sobre a atuação dos movimentos sociais e suas relações com sistema político. O autor destaca as dificuldades dos movimentos para se situarem nesse novo cenário, e a tendência à fragmentação do campo movimentalista refletindo as diferentes estratégias assumidas pelos movimentos diante de governos que embora possam situar-se no plano das esquerdas, mostram diferentes níveis de continuidade com o modelo hegemônico (Zibechi, 2006).

No caso brasileiro, a reconfiguração do PT é um dado da conjuntura que confere especificidade a essa análise. No decorrer dos anos 90, as vitórias eleitorais do nosso maior partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores, foram acompanhadas de uma mudança no perfil do Partido,

A lógica eleitoral passou a ser amplamente privilegiada e suplantou todas as lógicas anteriores de atuação partidária, centradas no trabalho de base e construção de poder popular desde a

sociedade civil. Se agora o espaço privilegiado para a construção do projeto político do PT passa a ser o Estado, isso significa antes de tudo ser competitivo e vencer as eleições. Para tanto, são agora prioridades do partido: investimento em marketing político; conquista das classes médias; moderação do discurso político; aliança com setores empresariais, ampliação da base de alianças eleitorais com outros partidos (Feltran, 2006, p. 398).

Nessa reorientação programática, a relação com os movimentos e a própria idéia de participação, embora continuasse sendo valorizada, foi assumindo um sentido mais instrumental. Como duas faces de uma mesma moeda, o “pragmatismo envergonhado” dos movimentos – ao qual me referi anteriormente – parece encontrar abrigo no pragmatismo das lideranças e governos petistas. Nesse cenário, como vou buscar demonstrar, os riscos à autonomia dos movimentos em relação aos governos petistas não parece estar na proximidade entre os movimentos e os atores políticos, mas na distância entre eles.

A intensa comunicação, articulação e interdependência entre os movimentos populares, o Partido e os governos petistas - que resultaram em importantes conquistas da cidadania na história brasileira recente - são estratégias ainda hoje muito presentes e valorizadas. Contudo, essa constante interação parece cada vez mais se dar sob um vazio de expectativas e apostas comuns em relação ao futuro. A aposta principal parece ser aquela que se renova a cada ciclo eleitoral. Como buscarei sustentar aqui é essa distância entre sociedade civil e sociedade política – em cenários específicos que favorecem a intensa articulação e interdependência entre esses dois campos – somada a um tipo específico de relação entre os movimentos e suas bases sociais, que colocam em risco a autonomia dos movimentos e não a proximidade que eles mantêm com o meio político-institucional. Mais uma vez, as pesquisas realizadas em São Paulo ajudam a desenvolver o argumento.

A construção da arquitetura participativa na cidade de São Paulo mostra que a emergência de governos de esquerda resultou em ampliação dos canais de diálogo com a sociedade.

Tabela 01: Criação dos espaços participativos em funcionamento no município de São Paulo (2006)

Período	Nº	%
Antes de 1988	04	11,4
Luiza Erundina (89 a 92)	08	22,9
Paulo Maluf (93 a 96)	03	8,6
Celso Pitta (97 a 00)	03	8,6
Marta Suplicy (01 a 04)	11	31,4
José Serra (05 a 06)	04	11,4
Gilberto Kassab (06)	02	5,7

Total	35	100,0%
--------------	----	--------

Fonte: Tatagiba, 2008, p. 231.

Como vemos na tabela, a história da participação e do controle social em SP segue uma trajetória irregular e descontínua, onde a vontade política dos governos emerge como variável explicativa central. Na tabela, nota-se que a criação dos espaços participativos na cidade concentra-se no período referente as duas gestões do Partido dos Trabalhadores (1989-1992) e (2001-2004). Em 1989, a eleição de Luiza Erundina colocou em curso o movimento de ampliação e complexificação da arena de formulação das políticas, com a criação de vários canais institucionais de participação, dentre os quais se destacam os conselhos gestores de políticas públicas e a primeira experiência de Orçamento Participativo na cidade. Nas eleições de 2000, com Marta Suplicy, o PT reassume o comando da capital. Nos oito de gestões conservadoras (com Paulo Maluf e Celso Pita) vários desses espaços foram fechados e a interlocução com os movimentos passou a se dar apenas a partir de forte pressão nas ruas. A volta do PT colocou novamente em movimento a “sanfona participativa” (Avritzer, 2004), ampliando os espaços e os canais institucionalizados para a mediação política entre governo e movimentos sociais da cidade, com destaque para o retorno do Orçamento Participativo e a institucionalização da participação em novas áreas como habitação, segurança pública, população de rua, etc. Do total de espaços participativos hoje em funcionamento na Prefeitura, 31% foram criados entre 2001 e 2004.

Os diferentes projetos políticos dos governos resultaram concretamente em maior ou menor possibilidade de acesso ao Estado, impactando as estratégias de ação dos movimentos. Um olhar panorâmico sobre a trajetória do movimento de moradia evidencia essas idas e vindas.

No governo da petista Luiza Erundina (1989-1992) o movimento de moradia passou a atuar num cenário altamente favorável, o que não significa que a relação entre governo e movimento fosse isenta de conflitos. A área de habitação era uma prioridade do governo, assim como o diálogo com os movimentos populares como forma de operacionalização da política. Nesse contexto, as formas de interação com o Estado se alteraram:

Os movimentos em outros governos eram meramente reivindicativos. Iam para a porta da Prefeitura para desestabilizar o Estado (...). Sempre enxergávamos o Estado como inimigo a serviço da burguesia. No governo de Luiza Erundina, passamos a

enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, mas como o parceiro do movimento. (Cavalcanti, 2006, p.72).

Já nos governos Maluf e Pitta (1993-2000), a resistência do Estado em negociar com os movimentos, levou a intensificação das ocupações, agora não só na periferia, mas principalmente na região central da cidade, sob a bandeira do direito à moradia no centro. Só a UMM, entre 1995 e 1999, afirma ter organizado mais de trinta ocupações em prédios públicos no centro de São Paulo. Com a volta do PT, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), novos espaços para a discussão e deliberação sobre a política de habitação foram criados, e novos programas e projetos habitacionais para população de baixa renda foram implementados. Com isso, abriram-se novas oportunidades de atuação para as organizações do movimento de moradia, principalmente aquelas ligadas de forma mais ou menos direta ao Partido dos Trabalhadores, resultando numa diminuição no número de ações de protesto, como as ocupações, que diminuíram consideravelmente. Os movimentos melhor posicionados no interior da rede conseguiram relativa influência sobre as instâncias governamentais, dirigindo parte significativa dos seus recursos para a intervenção nas políticas públicas,

Foi em novembro de 99 que nós tentamos a última ocupação mesmo. E dali pra cá eu falei ‘chega’. Eu já tava a ponto de ser presa (...). Depois começou a surgir os programas do PAT, daí começou a surgir o programa PAR, daí elegemos a Marta, começamos a discutir locação social, bolsa-aluguel, aí veio o Conselho de Habitação. Então daí começou a dar um rumo diferente, mas até então não tinha nada disso”. (Entrevista com liderança do Fórum de Cortiços, em Bloch, 2008, p.113).

Em 2004, o PSDB, ao lado do DEM, assume o governo municipal e, no ano seguinte, o estadual colocando para as organizações populares ligadas ao campo petista, ainda maioria no interior da rede, dificuldades para atuação no campo institucional. Um exemplo claro é a atuação dos movimentos no Conselho Municipal de Habitação. Enquanto no governo de Marta Suplicy, 16 cadeiras do Conselho foram ocupadas por organizações populares ligadas ao movimento de moradia; na gestão seguinte do Conselho, já no governo Serra, nenhuma organização ligada ao movimento popular conseguiu se reeleger. O diálogo com os movimentos se daria via encontros bilaterais entre as articuladoras (UMM e FLM) e o Secretário de Habitação, que nessa gestão era um representante do mercado imobiliário. Nesse contexto, a pressão e a mobilização sobre os governos municipal e estadual voltam a ocupar centralidade nas estratégias das organizações, mesmo no caso daquelas que tinham reorientado sua prática numa direção

“mais propositiva”, ao lado de uma intensificação das ações no plano federal, tendo em vista o contexto mais favorável pós-eleição de Lula.

...Nós fizemos um ato no governo (municipal) de Serra. Por quê? Parou todos os programas que a gente tinha e não tem nada, nós tínhamos um monte de programa (...) tudo isso parou e a gente fez o ato para retomar essas negociações que nós tínhamos. E aí pouco resolveu, porque eles estão fazendo o que eles bem querem (...). (Entrevista com liderança do Fórum de Cortiços, em Bloch, 2008, p. 111)

... por falta de diálogo com a prefeitura de São Paulo (...). Então, não vai ter alternativa nós vamos ter que retomar novamente o processo de ocupação aqui no Centro (Entrevista com liderança da ULC, em Bloch, 2008, p.119)

Nós fomos para Brasília esse ano que o Lula entrou. No primeiro ano e no segundo, fomos porque tinha um projeto de lei de iniciativa popular que era o Fundo Nacional de Moradia Popular. (...) Nós tivemos 15 audiências, uma delas foi com o presidente Lula (...). (Entrevista com liderança da ULC, em Bloch, 2008:99)

Ou seja, o que o caso do movimento de moradia evidencia é que em resposta às mudanças no ambiente político, em particular a maior ou menor abertura do Estado à participação, as organizações do movimento alteraram suas formas de ação, revendo as estratégias de interação com o Estado. Como resultado, os movimentos produziram novos cenários mais ou menos favoráveis à conquista dos seus interesses, que lhes desafiaram, mais uma vez, a rever suas formas de ação. As estratégias de ação foram se construindo e modificando no próprio jogo relacional, a partir de uma avaliação mais ou menos objetiva do poder relativo de cada ator, em cada conjuntura específica. O que vimos na pesquisa é que na prática, o uso de uma ou outra modalidade participativa – assim como a combinação entre elas - aparece fortemente condicionado pelo contexto no qual as organizações do movimento atuam. A existência de uma política pública que incorpora a participação popular no seu processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “radicais” - a diferentes formas de negociação com o Estado; enquanto, pelo contrário, uma política pública menos permeável à influência dos atores sociais tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “propositivas” – a diferentes formas de ação direta²⁰.

Em governos de esquerda os movimentos tendem a valorizar a maior oferta de participação estatal e a disputar nessas instâncias seus projetos e interesses. Mas, tendem também a orientar sua ação por uma disposição menos conflitiva e uma postura

20 Claro que a forma como cada organização do movimento responde a esses diferentes contextos, assim como os resultados que obtêm varia, dentre outras coisas, em função dos seus recursos organizacionais, de sua posição relativa no interior da rede (e em particular os seus vínculos relacionais), e de seus projetos políticos.

de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso do protesto como forma de negociação. Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a distância crítica em relação ao Estado e ao partido submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e às exigências próprias às disputas eleitorais. Esse processo tende a aumentar a fragmentação no interior do campo movimentalista (como Zibechi também apontou) e pode resultar, no longo prazo, no enfraquecimento dos movimentos contraditoriamente à incorporação de várias de suas bandeiras em programas e políticas de governo. Os dilemas da participação no governo da petista Marta Suplicy são exemplares nesse sentido.

Realizamos uma pesquisa junto a importantes lideranças de movimentos sociais da cidade pedindo que avaliassem as características e os resultados da participação no governo de Marta Suplicy, já no apagar das luzes do seu governo (ver nota 04). As entrevistas destacaram a positividade desse momento novo,

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 sua opinião, critica (...) quer dizer o espaço é aberto para o diálogo. (Entrevista com militante de Movimento de Combate à Fome, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p.67-68).

E também apontaram para o problema: a cisão entre discussão e deliberação, entre debate e execução²¹. Uma das experiências mais lembradas foi o orçamento participativo. Nas análises o tom crítico prevaleceu, em relatos que reconstruíram o percurso que foi do entusiasmo ao desencanto com o OP. O sentimento de frustração pela falta de resultados concretos, a tendência a instrumentalização e manipulação da participação popular, a fragilidade da representação da sociedade civil e o uso político partidário dos espaços participativos permearam as avaliações sobre o OP nas diversas regiões pesquisadas.

21 A ampla mobilização em torno da realização da 1ª Primeira Conferência Municipal de Habitação, encabeçada pelo governo de Marta Suplicy é um bom exemplo. Quem explica é Cavalcanti: “A PMSP elaborou um arrojado calendário de atividades preparatórias que a antecederiam, naquilo que se tornou o mais importante debate público já realizado sobre o tema na cidade. As Pré-Conferências (...) foram realizadas em todas as regiões de São Paulo (...). Contaram com a presença de mais de 20.000 pessoas (...) foram eleitos mais de 2.300 delegados, em grande parte representantes do movimento de moradia(...). Após a conclusão das longas etapas de discussão, e as subseqüentes votações onde eram elencadas as prioridades chegou-se ao documento final, contendo as deliberações de um processo onde mais de 25.000 cidadãos tomaram parte (...). A Prefeitura (...) fez o inesperado: pouco ou quase nada do que foi deliberado pela conferência foi executado”. (Cavalcanti, 2006, p. 99-100).

Num primeiro momento ele [o OP] teve um bum 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. (Entrevista com militante do Movimento de Mulheres, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p.67-68).

A população no começo veio, acreditando e encheu algumas plenárias com mais de três mil pessoas, porque acreditavam. (...) Só a inscrição foi até as 5 horas da tarde (...) de tanta gente que participou...porque acreditavam... E foi decepcionante. (...) É um canal que foi esvaziando, perdeu a credibilidade. (Entrevista com militante da área de criança e adolescente, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p.57).

Nós temos participação, mas com toda essa abertura a gente reconhece que foi também muito usado. (Entrevista com militante da área da saúde, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p.74).

Nos pareceu mais um jogo de marketing político do que uma busca efetiva de participação das pessoas no processo da cidade. (Entrevista com militante da população de rua, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p.75).

Pesou para essa avaliação dos movimentos, a prática da gestão no governo Marta Suplicy, que ao mesmo tempo em que instituía políticas participativas, demonstrando seu compromisso com a bandeira de democratização da gestão pública; mantinha uma prática política de negociação com a Câmara de Vereadores que passava pelo loteamento de cargos nas subprefeituras, tema muito presente nas entrevistas (Teixeira e Tatagiba, 2005:78). Essa forma de gestão da governabilidade teve impactos diretos sobre o exercício da participação, principalmente no âmbito dos territórios. Nas palavras dos entrevistados, é como se “os leilões de subprefeituras pelo executivo municipal” 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 (Entrevista com militante da área da cultura, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p.94). 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. Ou seja, não podem ser associados a conquistas provenientes da influência ou da pressão dos movimentos.

Em referência a esse quadro mais amplo, os movimentos realizaram uma interessante auto-avaliação. Nessa auto-avaliação, destacam o peso de atuar num contexto onde o interlocutor do movimento é um governo que deve ser pressionado e, ao mesmo tempo, fortalecido. Em governos de esquerda, os movimentos associados a

esse campo ético-político agem sob o fio da navalha, tentando responder a exigências contraditórias.

Uma expressão das ambigüidades e ambivalências que esse cenário inaugura aparece na inquietante formulação de uma liderança da UMM (União dos Movimentos de Moradia) ao referir-se à relação estabelecida entre o Movimento, o PT e o governo na gestão de Marta Suplicy: “nós acabamos pecando talvez por não exigir mais da Marta, pressionando mais. E, por outro lado, pecando também porque não conseguimos reeleger ela” (Em Cavalcanti, 2006, p. 125). Na esteira desse argumento encontramos um conjunto de manifestações, como as que se seguem:

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. (Fala de uma liderança em São Paulo, na oficina promovida pelo Observatório dos Direitos do Cidadão, em Teixeira e Tatagiba, 2005, p. 101-102).

Na gestão Marta nós pecamos (...) deveria ter feito mais no começo, bater muito mais, ir pra cima, e nós não fomos por causa dessa confusão de que é ‘o nosso governo’ (Entrevista com representante da União para a Luta de Cortiços, em Bloch, 2007, p.129).

As nossas reivindicações eram debatidas (...). Só não tinha dinheiro para viabilizar nada. Mas diálogo tinha até demais. E acho que isso era o que segurava os movimentos de uma ação mais dura (Entrevista com representante da União dos Movimentos de Moradia, em Cavalcanti, 2006, p. 116)

Há governo popular, diminui o grau de pressão; há governo conservador e direita, aumenta o grau de pressão. É fato também que é possível você enxergar o maior avanço das políticas sociais nos governos ditos populares (...). O grau de amarrar acordo com as associações no governo popular eles são mais construídos do que em um governo conservador (...) de repente isso também gera outro tipo de pactuação evitando uma pressão maior (Entrevista com representante da União dos Movimentos de Moradia, em Cavalcanti, 2006, p. 122)

Se os compromissos com o governo popular limitaram o uso do protesto como estratégia de luta, o intenso trânsito dos militantes para dentro das estruturas estatais renovava o compromisso agora celebrado não apenas com o governo, no sentido geral, mas com determinadas secretarias onde nomes fortes do movimento passaram a ocupar postos de comando. Esse trânsito fortaleceu indiretamente as agendas dos movimentos, ao mesmo tempo em que dificultou o processo de mobilização e articulação das bases, tendo em vista o deslocamento de importantes lideranças para a sociedade política. O trânsito de militantes se dava não apenas na direção do governo, mas também para os diretórios zonais do PT, assim como para os gabinetes dos parlamentares ligados ao

partido. Segundo sugere Cavalcanti, esse é um dado novo que marca a passagem de um padrão de liderança voluntária para uma liderança profissionalizada. Tomando como referente empírico, o caso da UMM ele avalia: “Se no decorrer da década de 80 e começo dos 90, a maioria das lideranças entrevistadas militava de forma voluntária na UMM, durante os anos da gestão Marta, estas mesmas pessoas atuavam nos movimentos de forma profissionalizada, ou seja, ganhavam dinheiro para atuar politicamente” (Cavalcanti, 2006,103-104). Essa mudança no padrão da liderança é um tema que merece ser aprofundado em estudos futuros. Por enquanto, o que pretendo sugerir é que a presença de governos de esquerda ao mesmo tempo em que amplia as chances de sucesso dos movimentos, parece ter como efeito colateral uma maior gravitação dos movimentos em torno das arenas e estruturas estatais, tendo como dinâmica propulsora as energias advindas das disputas eleitorais. Todo esse contexto obviamente impacta as formas de atuação no interior dos espaços de participação, revelando as dimensões complexas a partir das quais se combinam democracia participativa e representativa²².

Outras expressões dessas ambivalentes relações entre movimentos sociais e governos de esquerda – e os seus impactos sobre os esforços de coordenação no interior do campo movimentalista – tornaram-se evidentes durante a última edição do Fórum Social Mundial realizado em Belém do Pará, em 2009. Segundo os organizadores, o FSM de 2009 contou com um total de 133 mil participantes inscritos, de 142 países. Foram realizadas mais de 2.000 atividades auto-gestionadas entre mesas redondas e seminários, sem contar centenas de atividades artístico-culturais durante os três dias de encontro. Dentre essas atividades, uma se destacou na cobertura jornalística: a reunião entre os cinco dirigentes latino-americanos Lula, Rafael Correa, Hugo Chavez, Evo Morales e Fernando Lugo. O encontro foi promovido pelo Ibase, pelo Instituto Paulo Freire e pela Central Única dos Trabalhadores, no dia 29 de fevereiro, à noite. No mesmo dia, porém à tarde, o MST organizou uma mesa entre os presidentes da nova esquerda latino-americana, para discussão da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba). Para essa mesa, Lula não fora convidado.

Os apoios mútuos e os embates entre o governo e o MST têm sido constantes ao de todo o governo Lula. Desde que assumiu, foram várias as demonstrações de apoio

22 Em Tatagiba e Teixeira, 2007, buscamos examinar mais de perto o que chamamos de “combinação subordinada” entre democracia participativa e representativa.

público do presidente aos militantes e dirigentes do Movimento, para desespero da mídia conservadora. Um ano após ser eleito, Lula recebeu líderes e militantes do MST e diante das câmeras televisivas colocou o boné do Movimento. Ato contínuo, a legitimação que o Presidente conferia ao Movimento como interlocutor político, num contexto de acirramento das ocupações de terra, tornou-se tema da agenda pública, com referências freqüentes ao risco que essa aproximação representava à estabilidade das instituições democráticas. Nesse sentido, vale a pena conferir a versão oferecida pela Revista Veja, uma revista que ao longo do tempo tem assumido uma declarada posição anti-petista.

Os sem-terra já foram flagrados invadindo terras produtivas, ocupando prédios públicos, saqueando armazéns e mantendo agricultores em cárcere privado. Tudo isso é ilegal. Na semana passada, uma comissão de representantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) esteve no Palácio do Planalto para discutir o problema fundiário do Brasil com o presidente da República. (...) O presidente Luiz Inácio Lula da Silva não os repreendeu pela febre de invasões que estão promovendo no campo nem exigiu deles nenhuma contrapartida por eventuais concessões do governo. Lula colocou na cabeça um boné do MST, convidou a turma para bater uma bola no seu sítio em algum fim de semana e apresentou-lhes algumas metas do governo destinadas a acalmar os sem-terra (Revista Veja, 09/07/2003, disponível em http://veja.abril.com.br/090703/p_054.html).

Contudo, a visão de que o governo jogava no time do movimento foi aos poucos se turvando face à centralidade conferida ao agronegócio voltado para exportação, como explica Fernandes,

A primeira gestão do governo Lula começou com uma grande esperança pela realização da reforma agrária. Os movimentos camponeses realizaram o maior número de ocupações de terras e de família da história da luta pela terra no Brasil. Ao contrário da segunda gestão do governo FHC, que criminalizou as ocupações, o governo Lula sempre dialogou com os movimentos camponeses. Esta tem sido uma característica marcante deste governo. Contudo, também criou uma nova política agrária que, paradoxalmente, fez avançar e refluir a luta pela terra e a reforma agrária. O agronegócio é uma das forças do arco de alianças que apóia o governo Lula (Fernandes, 2008).

Também a política social do governo, em particular o Bolsa Família, resultou em dificuldades para o movimento principalmente no que se refere aos processos de recrutamento e permanência dos militantes. Reportagem da Folha de São Paulo, em referência aos 25 do MST, afirma que na era Lula o MST perdeu adeptos com a ampliação das políticas compensatórias, em especial o Bolsa Família, que entre 2003 e 2008 saltou de 3,5 milhões para 11 milhões de famílias atendidas. Em entrevista ao Jornal, Tomás Balduino, bispo de Goiás e conselheiro da CPT, vai direto ao ponto, “O

peçoal, tendo pequenas ajudas, como a do Bolsa Família, não vai se inscrever nos batalhões de luta pela terra” (Jornal Folha de São Paulo, 18/01/2009). Nesse caldo de tempero explosivo, se gestou a decisão da liderança do MST de excluir o presidente da mesa com seus companheiros latino-americanos. Para alguns uma necessária prova da autonomia do movimento, para outros, preocupante sinal de sectarismo.

Considerações finais

Nesse texto busquei apontar para alguns dilemas da ação coletiva no cenário latinoamericano recente, tendo como objeto de análise as relações entre movimentos sociais e instituições políticas, e como referência empírica o caso brasileiro. O objetivo foi contribuir com o avanço de um debate que já está em curso, a partir de uma abordagem ainda muito tentativa e preliminar, permeada de imprecisões e muitos fios desencapados.

Meu argumento central é que as relações entre movimentos sociais e instituições políticas estão permeadas por uma tensão entre os princípios da autonomia e da eficácia política e que determinadas conjunturas tendem a exacerbar essas tensões, podendo levar a uma sobrevalorização de um dos pólos da equação. No limite, o risco é o esvaziamento da própria tensão. Seja pela negatividade associada à aproximação com a arena político institucional, em nome da identidade dos movimentos ou de um conceito de autonomia que não reconhece sua dimensão necessariamente relacional. Seja pela supremacia da lógica da eficácia, que subjuga qualquer interrogativo referente aos parâmetros inegociáveis da identidade dos movimentos à eficácia pretendida da ação, destituindo a noção de autonomia de qualquer valor inerente. Tanto em um caso, como no outro, o resultado parece ser a exacerbação da distância entre sociedade civil e sociedade política, limitando a capacidade dos movimentos sociais atuarem como agentes de mudança.

No que se refere à análise desses processos, há duas armadilhas que precisam ser desarmadas. Por um lado, a tendência a exacerbar e naturalizar a diferença entre sociedade civil e sociedade política com prejuízo sobre a capacidade de compreensão dos processos concretos a partir dos quais movimentos, partidos e governos interagem de forma mais ou menos instrumental. Por outro, a tendência a dar como “natural” o engajamento entre movimentos e arenas político-estatais que acaba resultando no

esvaziamento do campo próprio de tensões relativas às relações entre Estado e sociedade. Em ambos os casos, não temos uma suficiente problematização que remeta aos desafios enfrentados pelos atores no esforço de articular autonomia e eficácia política.

Nas relações entre movimentos sociais e instituições políticas (assim como na análise dessas relações) o desafio, como resta claro, seria como manter viva a tensão entre autonomia e eficácia política partindo do reconhecimento das fronteiras entre os campos e, ao mesmo tempo, do intenso e potencialmente produtivo trânsito dos atores entre elas. Reconhecer a especificidade dos campos e suas lógicas específicas, sem reforçar as dicotomias e polaridades interpretativas que tem limitado o avanço do debate teórico, parece nessa agenda de pesquisa uma das exigências centrais. Para essa tarefa é fundamental recuperar as imbricações do político e do cultural na prática dos movimentos sociais latinoamericanos – na direção proposta por Alvarez, Dagnino e Escobar - para efetivamente sermos capazes de ressignificar os sentidos da distância reconhecendo os elementos de fronteira.

Partindo dessas pistas iniciais, busquei trabalhar duas dimensões que tornam ainda mais complexo o cenário no qual se dão as relações entre movimentos sociais e instituições políticas no caso brasileiro recente: a ampliação do acesso à participação institucional e a emergência de governos de esquerda. Com isso não pretendi afirmar serem essas as únicas dimensões a serem consideradas ou alçá-las a categorias de variáveis explicativas centrais. A intenção é muito mais modesta.

O que pretendi foi explicitar as ambigüidades e contradições de atuar num contexto que ao mesmo tempo em que amplia as chances dos movimentos de interagir e desafiar o sistema político impõe escolhas novas e dilemáticas. Pressionar e defender o governo, a partir e para além dos espaços institucionais de participação; fazer avançar a agenda de esquerda impondo a realização dos seus potenciais emancipatórios e garantir a própria sobrevivência material da organização agora “facilitada” pela intensidade dos trânsitos entre movimentos e arenas estatais; empurrar o sistema para além dos seus limites e evitar o esgarçamento da precária coesão que viabiliza vitórias nos sucessivos pleitos eleitorais; aprofundar a democracia exigindo a realização da sua dimensão redistributiva e garantir a governabilidade democrática desde a esquerda, etc. Essas são algumas das exigências paradoxais que os movimentos enfrentam quando do outro lado está um governo que deve ser defendido, dos ataques da direita, e disputado no interior

do próprio campo com tendências que buscam limitar o jogo político aos ritmos e exigências da lógica partidária representativa. Nesse quadrante de exigências conflitantes os movimentos enfrentam o desafio de coordenar suas ações. Das respostas que foram capazes de dar, dependerá em grande medida a configuração da democracia vindoura.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, M. do C. (Org.). *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.
- ALVAREZ, S. e ESCOBAR, A. (Orgs.). *The making of social movements in Latin America*. Identity, strategy, and democracy. Oxford: Westview Press, 1992.
- ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.
- AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. La nueva izquierda, la crise de representación y la participación en América Latina. In: ARNSON, C. J et. al. (orgs.) *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil*. Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- BLOCH, Janaina Aliano. “O direito à moradia: Um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo”. Dissertação de Mestrado. São Paulo, USP, 2008.
- BOSCHI, R. Movimentos sociais e institucionalização de uma ordem. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1983. (Mimeo).
- CALDERÓN, F., JELIN, E. “Classes sociais e movimentos sociais na América Latina. Perspectivas e realidades”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 05, 1987.
- CALHOUN, C. *Social theory and the politics of identity*. Oxford/Cambridge, MA: Blacwell, 1994.
- CARDOSO, R. “Movimentos sociais na América Latina”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 03, vol. 1, fev. 1987.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, B. ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. “Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo” Dissertação de Mestrado, USP, 2006.
- CLEMENTE Y SMULOVITZ (Orgs.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Wilson Internacional Center for Scholars/Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IED – América Latina, 2004.
- COELHO, V. S. e NOBRE, M. *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COUTO, C.G. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira. Campinas: IFCH-Unicamp, *Série Primeira Versão*, n. 56, 1994.
- CYMBALISTA, R., SANTORO, P. F. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: CYMBALISTA, R. et al. *Habitação e controle social da política Pública*. São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão/Pólis/PUC-SP, 2007
- DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: ____ (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90 - Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- DAVIS, D., “The power of distance: re-theorizing social movements in Latin America”. *Theory and Society*, vol.28/4, Aug., 1999.
- DINIZ, E. “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”, In: DINIZ, E. (Org.) *Desafio da democracia na América Latina*, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995.
- FELTRAN, G. S. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- FERNANDES, F. B. O MST e as reformas agrárias do Brasil. Buenos Aires, CLACSO, *OSAL*, Año IX, outubro de 2008.
- FUNG, A e WRIGHT, E. O. Experiments in empowered deliberative democracy: introduction. *Paper* apresentado no Congresso sobre Democracia Deliberativa, Harvard University, Sociology Department, jun. 1999.
- GIUGNI, M. G., MCADAM, D., TILLY, C. (Orgs.). *From contention to democracy*. Oxford, 1998.
- GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER e CASTELLO. “Democracia, Pluralização da Representação Política e Sociedade Civil”. São Paulo, Lua Nova nº 67, CEDEC, 2006.
- HELLMAN, J. A. “The study of new social movements in Latin América and the question of autonomy”. In: ESCOBAR, A., ALVAREZ, S. (Orgs) *The making of social movements in Latin American*. Identity, strategy and democracy. Boulder: Westview Press, 1992.
- HEVIA, F. J. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- HIPSHER, P. “Democratic transitions and social movements outcomes: the chilean shantytown Dweller’s Movement in Comparative Perspective”. In: GIUGNI, M. G., MCADAM, D., TILLY, C. (Orgs.). *From contention to democracy*. Oxford, 1998.
- JACOBI, P. Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, 1988.
- JARA, F. H. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- KOWARICK, L. “Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Anpocs, n. 3, vol. I, fevereiro 1987: 38-50.
- KRIESI, Hans Peter. “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”. In: MCADAM, Dough; McCARTHY, Jonh D.; ZALD, Mayer. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madri, Istmo, 1999.
- LAVALLE, A. G., HOUTZAGER, P. P. and CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 2006, no.67, p.49-103.
- MCADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. (Orgs) . *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madri, Istmo, 1999.

- MELUCCI, A. *A invenção do presente*. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.
- MELUCCI, A. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centros de Estudios Sociológicos, 2002.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente*. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.
- MUNCK, G. L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Dados*, v. 40. n° 1, Rio de Janeiro, 1997
- NEVES, A. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- OLVERA, A. (org) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México. México: Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica, 2002.
- PANFICHI, A. (org.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes e Cone Sur*, México: Fondo de Cultura Económica, 2002
- PORTA, D. D. e DIANI, M. *Social Movements: an introduction*. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell, 1999.
- SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena: *experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SILVA, M. K. Trazendo os atores sociais de volta. Pontos para uma agenda de pesquisa sobre Ação coletiva, movimentos sociais e sociedade civil. Porto Alegre, 2005 (mimeo).
- SNOW, D, A., BENFORD, R. Master frame and cycles of protest. In: A Morris and McClurg Mueller (eds.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- SNOW, D, A., ROCHFORD, B.E., WORDEN, S e BENFORD, R. Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, 51, 464-81, 1986.
- TARROW, S. *El poder en movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial, 1997.
- TARROW, S. *El poder in movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial, 1997.
- TATAGIBA, L. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil. In: O'DONNELL, G. et al. (Orgs.) *New voices in the study of democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- TATAGIBA, L. "Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES". In: Evelina Dagnino, Aldo Panfichi e Alberto Olvera (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- 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. Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. In: DAGNINO, E. (orgs.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- TATAGIBA, L. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2003.
- TATAGIBA, L. y TEIXEIRA, A. C. C. "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de Sao Paulo (2000-2004)" En: Luciana Tatagiba, Ana Claudia Chaves Teixeira,

- Mariana Siqueira de Oliveira, Felipe José Hevia de la Jara, Germán Stalker. *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Caracas: CLAD, 2007.
- TEIXEIRA, A. C.C. e TATAGIBA, L. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2005.
- VALDÉS, C. C. Presupuestos participativos a escala provincial El Tolima – Colombia. La Era Urbana, marzo de 2004.
- ZIBECHI, Raúl. Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos. *OSAL*, Buenos Aires/CLACSO, año VII, n° 21, sep-dec.2006, pp.221-230.