

*A questão dos atores, seus repertórios de ação
e implicações para o processo participativo*

Luciana Tatagiba¹

Capítulo do livro: A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. IPEA/PRODEP, 2011.

Introdução

Os avanços na agenda de pesquisa sobre a temática da participação institucional no Brasil são evidentes. Temos hoje uma produção diversificada e qualificada que alia o conhecimento profundo dos casos em foco a um investimento no sentido da generalização teórica, a partir da identificação das variáveis relevantes. Os métodos e estratégias de pesquisas também avançaram com uma interessante combinação dos métodos quanti e quali. Esse amadurecimento da área é um traço importante que, por certo, marcará as pesquisas desenvolvidas nessa nova década.

Instigada pelos desafios e as oportunidades que os avanços nessa área de conhecimento têm propiciado, busco neste artigo compartilhar investimentos recentes de pesquisa que buscam agregar aos estudos sobre a participação os problemas relativos aos movimentos sociais e seus repertórios de ação. Como outros autores já têm apontando, a partir do final dos anos 80, os estudos sobre participação, sociedade civil, espaço público, cidadania avançaram na mesma proporção em que os estudos sobre os movimentos sociais declinaram (Doimo, 1995; Silva, 2005). Esse deslocamento temático (Lavalle, 2003) inibiu o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa focada no papel dos movimentos na ampliação dos direitos de cidadania, assim como nas implicações da participação institucional sobre a configuração dos movimentos e suas relações com o sistema político.

No caso brasileiro, os movimentos sociais foram atores fundamentais na criação e consolidação da arquitetura participativa em várias áreas de políticas públicas. Em estreita conexão com atores da arena político-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores se insere no âmbito dessa aposta. 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 semidireta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como 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, etc, todas com importantes mecanismos de consulta e deliberação voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas. Tendo contribuído para a criação dessa nova arquitetura, os

¹ Professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

movimentos sociais enfrentaram, nos anos seguintes, o desafio de disputar nesses novos cenários seus interesses e projetos. Para isso, modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional, etc.

Hoje, passadas mais de duas décadas de intensa experimentação democrática, como os movimentos avaliam esses investimentos na participação institucional? Qual o lugar que a participação institucional ocupa nas suas estratégias de ação vis-à-vis outras estratégias potencialmente disponíveis como a ação direta, a violência, as relações clientelistas? 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 e como eles têm buscado responder a esses desafios? O que acontece com os movimentos quando eles trilham o caminho institucional? E quando movimentos fortes e combativos em determinadas áreas de políticas não investem nos espaços de participação gerados, quais os impactos sobre a qualidade do debate público e a efetividade da participação que neles se engendra?

Essas são questões teórica e empiricamente fecundas que emergem do encontro entre as agendas de pesquisa sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva. A partir desse encontro é possível avançar em outras dimensões para a avaliação da qualidade dos processos participativos e seus resultados. Nas páginas a seguir busco desenvolver esse argumento. Início com uma breve apresentação do conceito de movimento social, à qual se segue a discussão sobre repertórios de ação e riscos e vantagens da participação institucional. Por fim, ilustro a discussão com o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo.

O conceito de movimento social

O conceito de movimento social com o qual opero tem como referência as análises de Porta e Diani (2006), cuja elaboração, por sua vez, busca uma forma de articulação entre as tradições americana e européia de análise dos movimentos sociais e da ação coletiva. Na tentativa dessa síntese teórica, os autores definem movimento social como um tipo específico de ação coletiva, caracterizado pela combinação de três elementos: conflito, identidade e redes informais. As noções de conflito e identidade são mais frequentemente trabalhadas, por isso destacado aqui a referência aos movimentos como redes de interação. No trabalho introdutório ao tema, Porta e Diani enfatizam a diferença entre movimento social e processos organizacionais. Ou seja, embora tratemos das redes de interações e de organizações específicas como movimentos sociais, os autores destacam a importância analítica de distinguirmos as organizações que compõem o movimento do movimento em si.

Eles [movimentos sociais] são redes que podem ou não incluir organizações formais, dependendo de circunstâncias cambiantes. Como consequência, uma única organização, seja quais forem suas características dominantes, não constitui um movimento social. Certamente uma organização pode estar envolvida em um processo de movimento social, mas essas noções não são idênticas, uma vez que refletem diferentes princípios organizacionais (Porta e Diani, 2008, p. 25, tradução da autora).

O interessante dessa distinção é que ela nos permite analisar empiricamente os processos pelos quais organizações específicas, com interesses, projetos e identidades

específicas enfrentam o desafio de construir um campo comum de ação. Como lembra Melucci um movimento social é uma abstração analítica (Melucci, 1996), no real o que existe é um conjunto de organizações e indivíduos frouxamente ligados entre si e que se reconhecem, e são reconhecidos, como parte de algo que é maior do que cada um isoladamente. “Tende-se muitas vezes a representar os movimentos como personagens, com uma estrutura definidas e homogênea, enquanto na grande parte dos casos, trata-se de fenômenos heterogêneos e fragmentados que devem destinar muitos dos seus recursos para gerir a complexidade e a diferenciação que os constitui” (Melucci, 2001, p. 29). Ao erigirmos como objeto analítico o conceito de movimento social, apontamos para esse “algo maior” a partir do qual as lutas pontuais, fragmentadas, urgentes são inseridas numa textura relacional que conecta o tempo presente, com a memória e com os projetos futuros.

Em nossa pesquisa essa forma de compreensão do conceito de movimento social tem sido bastante útil por dois motivos principais. O primeiro, porque ele nos oferece uma oportunidade de nos aproximarmos do real mantendo uma “postura cética” (Melucci, 2006) que nos permite identificar, descrever e analisar os mecanismos pelos quais indivíduos e grupos se constituem como coletividade – um nós – em torno de uma carência concreta. Ao partimos do pressuposto da heterogeneidade de atores, trajetórias e interesses podemos erigir como questão central justamente o problema da coordenação da ação dessa coletividade em torno de objetivos comuns e das estratégias para alcançarem esses objetivos. Como afirma Melucci, o que no geral tomamos como um dado “a existência do movimento” é justamente o que precisa ser explicado, “a questão de como um ator coletivo é formado passa a ter importância teórica decisiva (...). Pesquisadores do tema devem abordá-la em relação à pluralidade de aspectos presentes na ação coletiva e explicar como eles se combinam e se sustentam ao longo do tempo.” (Melucci, 1996, p. 70, tradução da autora). Em segundo lugar, esse conceito é importante porque ele nos permite articular dois planos de análise. Por um lado, nos permite investigar as ações estratégicas e pragmáticas desse coletivo voltadas à obtenção de bens materiais e/ou imateriais e os resultados concretos dessas ações tendo em vista os fins pretendidos pelos atores (a dimensão da urgência). Por outro lado, pela dimensão normativa que comporta, abre a possibilidade de inquirirmos acerca dos sentidos e consequências dessas ações para além do plano dos atores e grupos individualmente considerados e seus objetivos racionalmente definidos (a dimensão emancipatória). Trabalhar com o conceito de movimento social – tal como aqui definido – é, portanto, dar conta da dimensão pragmática da ação e, ao mesmo tempo, da paixão e do risco que essa ação evoca. Ou seja, o conceito de movimento social nos permite compreender as manifestações concretas dos nossos referentes empíricos e, ao mesmo tempo, nos faculta inquirirmos sobre o sentido da ação, transcendendo o plano dos atores (organizações, grupos ou indivíduos) individualmente considerados.

Os repertórios de ação. Riscos e vantagens da participação institucional

Charles Tilly define “repertório de confrontação” como o conjunto dos meios à disposição de um grupo que lhes permite encaminhar reivindicações de diferentes tipos a diferentes atores, sejam indivíduos ou organizações (Tilly, 1986, p. 2). Partindo de Tilly, Tarrow refirma as dimensões estruturais e *culturais* do conceito: os elementos do repertório não são apenas o que as pessoas fazem quando entram em conflito com outras, “trata-se do que elas *sabem fazer* e do que os outros *esperam* que elas façam”

(Tarrow, 1997, p. 66, tradução da autora, grifos no original). Um repertório, continua Tarrow, está inscrito na história política dos grupos que dele fazem uso.

O que caracteriza os movimentos sociais contemporâneos é a combinação de diferentes formas de ação, o que os torna muito mais flexíveis em relação às suas táticas, do que os movimentos do passado. Do estudo de Dieter Ruch, 1990, sobre o movimento ambiental na França e Alemanha, Tarrow traz o exemplo:

[Ruch] descobriu que, em um ou outro momento, os ativistas antinucleares de ambos os países haviam lançado mão conjuntamente de formas de ação coletiva de tipo significativo ou instrumental, violento ou convencional (...). Ainda que o movimento usasse a ação direta não-violenta com grande efetividade, era sua capacidade de manipular e combinar diferentes elementos do repertório em função do objetivo, da estratégia do oponente e dos aliados disponíveis que lhe dava flexibilidade e parte do seu poder. (Tarrow, 1997, p. 204, tradução da autora).

As decisões estratégicas são dilemáticas e resultam de um jogo complexo no qual intenções, recursos, oportunidades e posições relacionais aparecem como determinantes da ação. A análise dos repertórios de ação dos movimentos exige sensibilidade aos dilemas táticos e estratégicos impostos pelas mudanças conjunturais e/ou pela configuração estrutural dos campos em disputa, assim como para natureza cultural dos processos pelos quais os atores definem as questões em jogo, os campos em disputa e conformam suas identidades a partir dos seus múltiplos pertencimentos e dos compromissos, muitas vezes contraditórios, que eles geram (Mische, 2008 e 2003).

No nosso caso, interessa compreender como os movimentos combinam a ação institucional com ações “radicais” ou disruptivas e quais as implicações da atuação institucional para os movimentos. Nesse ponto, a Teoria do Processo Político apresenta limitações, dada a ênfase no protesto como forma de ação e na visão dos movimentos como *outsiders* e antagonistas em relação aos atores do campo político-institucional (Giugni e Passy, 1998; Goldstone, 2003).

De qualquer forma, sabemos que avaliar resultados e consequências da ação dos movimentos não é uma tarefa fácil por vários motivos (Giugni, 1998). Mesmo assim, temos alguns avanços maiores no que se refere às consequências da ação dos movimentos para as políticas públicas e para a democratização, quando comparados com a agenda que aqui nos interessa. Além de serem poucos os estudos especificamente voltados à análise dos impactos da inserção institucional sobre os movimentos, as respostas que apresentam estão longe de serem conclusivas. No balanço geral, os estudos aos quais tive acesso sugerem haver mais riscos que vantagens para os movimentos que se envolvem em dinâmicas participativas institucionalizadas. Alguns repetem argumentos que temos encontrado nos estudos de caso sobre participação no Brasil, principalmente quanto aos custos que esse tipo de participação impõe aos movimentos ao demandarem conhecimentos técnicos e especializados que os movimentos não possuem. Outro argumento relativamente forte é que movimentos que participam em espaços institucionais tendem, com o tempo, a privilegiar essa forma de atuação sobre outras, com impactos negativos sobre sua capacidade de mobilização. De qualquer forma, são afirmações genéricas que requerem confirmação empírica.

Giugni e Passy resumem algumas das consequências da “cooperação” com o Estado sobre os movimentos: a) pressão no sentido da organização e profissionalização dos movimentos; b) moderação dos objetivos; c) desafio à identidade do movimento; d) dificuldade de manter a mobilização das bases, com perda de visibilidade pública e

dificuldade de recrutamento; e) acirramento dos conflitos e da fragmentação interna (Giugni & Passy, 1998). Tarrow, 1997, sugere que os movimentos tenderiam a seguir uma dinâmica que vai da confrontação à cooperação², e que o envolvimento com dinâmicas institucionalizadas traz evidentes riscos para os movimentos. Ao adotar o caminho institucional e estabelecer compromissos em suas reivindicações, os movimentos reduzem a incerteza de suas táticas, com prejuízos sobre a capacidade de animar seguidores e manter a atenção das elites (Tarrow, 1997, 201).

Após reportar a casos como o orçamento participativo, Porta e Diani perguntam o que exatamente essas novas arenas oferecem aos movimentos sociais (2008). Na resposta, mostram mais riscos que vantagens e citam o deslocamento do conflito das ruas para arenas nas quais os recursos mais importantes, como conhecimento técnico e expertise científica, não podem ser facilmente mobilizados pelos movimentos. Citam também a questão da manipulação das lideranças, cooptação, desmobilização das bases e legitimação das políticas como resultados potencialmente negativos da participação (Porta e Diani, 2008, 237-238).

De forma menos destacada, os autores também sinalizam as vantagens da participação. De uma forma geral, há o reconhecimento de que as novas arenas de participação conferem aos movimentos um ambiente, no geral, mais favorável para o encaminhamento das demandas, com a redução dos riscos inerentes aos protestos, o que pode estimular o engajamento de pessoas menos dispostas a correr riscos (Tarrow, 1998, 201). A possibilidade de ganhos incrementais e procedimentais também é assinalada, pela maior proximidade dos movimentos com os gestores e a comunidade da política. Por serem mais acessíveis que os canais tradicionais, as arenas participativas permitem ao movimento maior espaço para influência sobre a política pública (Porta e Diani, 2008, 238-239). Outro ganho para os movimentos é de natureza simbólica: a criação de novas arenas de participação amplia os sentidos da democracia o que tende a legitimar a ação dos movimentos (Porta e Diani, 2008, 239).

No Brasil embora não tenhamos estudos sistemáticos sobre esse tema, a bibliografia mais geral sobre participação tem oferecido elementos importantes para o debate. Com base nessa literatura, Dagnino e Tatagiba (2010) recuperam algumas consequências da inserção institucional sobre os movimentos, com destaque para o difícil processo de aprendizado que ela enseja. Uma primeira dimensão recuperada pelas autoras diz respeito à exigência de qualificação técnica, “A necessidade de uma qualificação técnica específica como condição necessária a uma participação efetiva é claramente reconhecida pelos movimentos sociais e passa então a integrar o seu repertório de atuação, ocupando grande parte do tempo e da energia de suas lideranças” (Dagnino e Tatagiba, 2010). As consequências desse investimento das lideranças na aquisição dessas competências incluem dificuldades em manter os vínculos com as bases e uma tendência à profissionalização dos movimentos.

É também recorrente na bibliografia sobre participação no Brasil a identificação do projeto político dos governos como uma das variáveis relevantes na avaliação da qualidade da participação e seus resultados. Estudos mostram que governos comprometidos com agendas de esquerda tendem não só a criar mais instâncias de participação, como também a valorizar mais esses espaços. No que se refere às

² Nessa mesma direção, Kriese, 1999, retoma argumento de McCarthy e Zald, 1977, sobre o processo de profissionalização, burocratização, institucionalização dos movimentos como uma tendência presente na sua evolução organizacional, “O signo da mudança de objetivos será sempre conservador (...). As ações que se realizam devem ser mais moderadas, mais convencionais, mais institucionalizadas” (Kriese, 1999)

estratégias de ação dos movimentos, a presença da esquerda no poder parece ter consequências ambíguas. No caso das pesquisas que tenho conduzido, o que tem sido possível identificar – ainda de forma ainda muito preliminar – é que em governos liderados pela 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 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 e parece resultar, no longo prazo, no enfraquecimento dos movimentos contraditoriamente à incorporação de várias de suas bandeiras em programas e políticas de governo. Uma expressão das ambigüidades e ambivalências desse cenário aparece na inquietante formulação de uma liderança da UMM (União dos Movimentos de Moradia de São Paulo) ao referir-se à relação estabelecida entre o movimento, o PT e o governo na gestão da petista 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). Em governos de esquerda, os movimentos associados a esse campo ético-político agem sob o fio da navalha, tentando responder a exigências contraditórias³.

O movimento de moradia da cidade de São Paulo⁴

O movimento de moradia é hoje o principal movimento popular da cidade de São Paulo. 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 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 compõem esse campo e são frequentes 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 dezenas.

Um dos aspectos mais comumente mobilizados, pelos atores e pela bibliografia de referência, para explicar essas disputas remete às divergências em relação ao repertório de ação. 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, combinado com a pressão direta (por exemplo, as ocupações breves) para

³ Desenvolvo esse argumento em Tatagiba 2009.

⁴ O movimento de moradia da cidade de São Paulo está sendo objeto de pesquisa realizado no âmbito do Grupo de pesquisa sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva, sob minha coordenação, na UNICAMP. Desse esforço coletivo de pesquisa resultam as seguintes publicações, Tatagiba, 2009; 2010 e 2010a ; Tatagiba e Blikstad, 2010; Tatagiba e Paterniani, 2011, além das dissertações e teses em andamento.

fortalecer essas lutas e garantir as conquistas. 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.

Embora as estratégias das organizações sejam muitas vezes retratadas como atos de vontade de suas lideranças ou como reflexo da ideologia de indivíduos e organizações; o que a pesquisa tem mostrado é o peso da estrutura das organizações, da posição relacional dos atores e das dinâmicas conjunturais na definição das “formas de luta”. Em relação a essa última dimensão, vemos 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 suas 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.

Em outras palavras, 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 forma de ação – 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 aquelas que se inclinaram a uma atuação mais “propositiva” – a diferentes formas de ação direta.

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, e que em governos mais conservadores esses canais foram fechados e a interlocução com dos movimentos com o governo passou a se depender muito da pressão nas ruas. Os diferentes projetos políticos dos governos resultaram concretamente em maior ou menor possibilidade de acesso ao Estado, impactando as estratégias de ação dos movimentos. Os impactos dessa sanfona participativa (Avritzer, Recaman, Venturi, 2004) sobre os movimentos fica evidente na trajetória do movimento de moradia.

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: “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” (Entrevista com militante do movimento de moradia de São Paulo, em Cavalcanti, 2006, p.72). Já nas gestões Maluf e Pitta (1993-2000), a resistência dos governos em negociar com os movimentos levou à intensificação das ocupações, agora não só na periferia, mas principalmente na região central da cidade, sob a bandeira do direito à moradia no centro.

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, 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.

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 das organizações ligadas ao movimento de moradia conseguiu se reeleger. 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 nos dois mandatos do presidente Lula.

Para além desse esforço de contextualização do repertório do movimento, temos buscado compreender qual o lugar que a participação institucional ocupa hoje nas estratégias de ação do movimento. Interessa particularmente, a visão de lideranças e militantes em relação à participação do movimento no Conselho Municipal de Habitação. Em *survey* realizado junto aos militantes da União dos Movimentos de Moradia, buscamos aferir e comparar o apoio dos entrevistados a duas formas de ação: as ocupações e a participação no Conselho⁵. As ocupações foram “defendidas” por 57% dos entrevistados e a participação no Conselho foi aprovada por 82,3% (Tatagiba e Paterniani, 2011). Quanto aos motivos pelos quais consideram o conselho importante, o fato de ser um espaço legalmente investido de poder de decisão mostrou-se algo muito valorizado pelos entrevistados. Outro argumento importante apresenta o CMH como espaço público de debate e troca de ideias, com afirmações que chamam a atenção para a importância de ouvir o outro, de compreender seus motivos e os aprendizados daí decorrentes. A função de ponte entre governo e população e a circulação de informação também foram destacadas. Estar no Conselho é ‘saber em primeira mão’ sobre possibilidades de financiamento, convênios etc.

Por fim, destacamos a categoria que tem como centro a ideia da representação: “O conselho é importante porque leva as necessidades da associação para um coletivo maior” (Tatagiba e Paterniani, 2011). Também nas entrevistas em profundidade realizada com as lideranças das diferentes correntes do movimento a importância do Conselho foi reafirmada. Como a agenda das organizações do movimento está muito voltada a incidir sobre a política pública, no sentido de priorizar o acesso da população de baixa renda às unidades habitacionais, a avaliação das lideranças entrevistadas é que “é mais fácil fazer isso dentro do Conselho do que fora dele” (Tatagiba e Blikstad, 2010). Afirma-se que estar dentro do CMH é muito importante porque permite interferir na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), assim como a

⁵ Os resultados da pesquisa são apresentados em Tatagiba e Paterniani, 2011.

aprovação de medidas “mais pontuais”, como a continuação de mutirões autogestionários, a manutenção e ampliação de famílias beneficiárias de programas habitacionais como o Locação Social e as cartas de crédito, a reforma de prédios ociosos etc. Os entrevistados também se referem à possibilidade que a participação no Conselho oferece de influenciar na definição das diretrizes da política de habitação, de uma forma mais ampla, e o acesso à informação “em primeira mão” (Tatagiba e Blikstad, 2010, p.).

Mas se a participação no Conselho traz ganhos para as organizações do movimento, como foi possível efetivamente constatar na pesquisa, traz também novos desafios para a coordenação da ação no interior do campo movimentalista. Esse foi o tema central do artigo de Tatagiba e Blikstad sobre a eleição das organizações populares para a 4ª gestão do Conselho Municipal de Habitação, realizada em 2009⁶. Para compreender o contexto no qual se dá a eleição, as autoras descrevem o cenário da 3ª gestão (2008-2009)⁷.

Em 2007, a coalizão DEM/PSDB venceu as eleições municipais em uma nova disputa com o PT. Em 2007 o CMH realizou novas eleições e os candidatos representantes do movimento de moradia conseguiram uma grande vitória, elegendo todos os seus candidatos. Diferente das duas gestões anteriores, agora a vinculação política dos conselheiros populares se configura como oposição ao Executivo.

Chama a atenção nessa 3ª gestão a articulação entre as organizações do movimento eleitas para o CMH. Além de terem unido forças para garantir o número suficiente de votos, essas organizações conseguiram manter uma prática articulada de atuação dentro do CMH durante boa parte do tempo. Para isso, foi criado um fórum para debates e troca de informações chamado “*Fórum CMH na luta*”. Essas reflexões coletivas prévias eram importantes porque preparavam o movimento para uma atuação mais representativa e para uma deliberação de qualidade no espaço público do CMH. Aparentemente essa articulação manteve-se mais forte no primeiro ano da 3ª gestão, começando a se desgastar a partir do momento em que os representantes de algumas organizações do movimento, sobretudo as de atuação no centro da cidade, começaram a estabelecer diálogos paralelos com representantes da Secretaria de Habitação e de outros órgãos ligados à questão habitacional.

Essas conversas paralelas ao espaço do Conselho visavam encaminhar demandas locais e específicas de diferentes organizações, demandas essas consideradas muito importantes para suas bases, tais como a garantia da destinação de um número determinado de unidades habitacionais para famílias da organização A, a renovação de contratos de locação social de famílias da organização B, ou a abertura de cartas de

⁶ O CMH é composto por 48 membros titulares e igual número de suplentes. O poder público possui um terço dos assentos. Os outros dois terços são reservados aos conselheiros da sociedade civil, sendo 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação; e 16 representantes de outras entidades da sociedade civil ligadas à questão habitacional, como ONGs, universidades, sindicatos etc. Os representantes do poder público são indicados pelos poderes executivos. Os representantes das entidades da sociedade civil são eleitos por seus respectivos segmentos em fóruns próprios. Já os representantes das entidades populares ligadas à habitação são escolhidos por meio de eleições diretas nas subprefeituras. Qualquer cidadão que possua um título de eleitor cuja zona eleitoral seja na cidade de São Paulo pode votar nos candidatos das organizações populares. Em 2009, 47.624 eleitores participaram do pleito. O artigo versa sobre *esse processo de eleição do representantes das organizações populares para as 16 vagas de titulares e 16 vagas de suplentes no CMH, ocorrido em outubro de 2009*⁶.

⁷ A discussão que se segue aparece originalmente em Tatagiba e Blikstad, 2010.

crédito que contemplariam as famílias da organização C e daí por diante. A participação no CMH aproxima as lideranças dos técnicos do governo e abre as portas da Prefeitura (mesmo num governo no todo mais hostil à participação popular) tornando muito mais fácil esse tipo de encaminhamento. Essas conversas paralelas e bilaterais foram pautadas por demandas de caráter mais corporativo, o que recoloca as organizações do movimento em um terreno de disputa, dificultando a articulação em torno de um objetivo comum que extrapole o nível das demandas mais locais e específicas. O resultado mais imediato disso foi o desencadeamento de velhos e novos conflitos dentro do movimento, onde há uma disputa pelo acesso aos poucos recursos distribuídos pelos meandros de uma política habitacional na verdade inexistente enquanto tal (Cymbalista e Santoro, 2007). O fato é que a articulação do movimento se enfraqueceu e isso afetou as discussões e a capacidade de atuação e enfrentamento do Conselho.

É tendo que lidar com esse “passivo” que as organizações do movimento de moradia retomam o debate sobre as eleições dos conselheiros para a 4ª gestão do CMH, ocorrida em outubro de 2009. O resultado é que, se no processo eleitoral anterior o movimento de moradia conseguiu se articular em torno de uma única chapa, em 2009 ele disputou as cadeiras do Conselho fragmentado em três chapas. O resultado da eleição representou uma vitória para o governo e os partidos governistas, já que os candidatos por eles apoiados passaram a ocupar 10 do total de 16 cadeiras reservadas às organizações populares dentro do CMH. Como concluímos no artigo, o processo eleitoral foi um evento que evidenciou a trama de conexões e vínculos que conformam o movimento e que desafiam, de certa forma, a unidade pretendida, oferecendo um retrato mais nuançado das relações que conformam a trama tecida em torno da política habitacional na cidade. Nesse sentido, os diferentes grupos que conformam o movimento de moradia emergem em suas singularidades, assim como os partidos se mostram nas suas diversas facções e o governo nos diversos corpos técnicos que o compõe. Nesse momento podemos ver as tensões entre os campos e entre os atores pertencentes a um mesmo campo (por exemplo, entre organizações do movimento filiadas a diferentes facções do PT) e os vínculos que atravessam as fronteiras e aproximam “antagonistas” (por exemplo, a relação entre lideranças do movimento e técnicos do governo Kassab (Tatagiba e Blikstad, 2010, p. ...).

Notas finais

Esse artigo buscou argumentar acerca da importância de articular as agendas de pesquisa sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva, de forma a superar o imobilismo teórico sobre o qual já nos alertara Ana Doimo nos idos dos 90. Os estudos sobre participação no Brasil avançaram e têm nos permitido colocar de pé questões empíricas e teoricamente estimulantes que, por certo, têm muito a acrescentar ao debate internacional. Sob o prisma dos movimentos sociais e da ação coletiva abrimos novas janelas para olharmos para esses mesmos processos. Ao adotarmos uma perspectiva de análise dinâmica e relacional levamos mais longe a tese da heterogeneidade interna ao Estado e à sociedade e dos múltiplos e complexos processos pelos quais essas relações se engendram. Trata-se, como se viu, de um esforço de pesquisa ainda inicial do qual resultam argumentos ainda imprecisos e muitas pistas a serem exploradas em estudos futuros.

Bibliografia

- CAVALCANTI, G. C. V. *"Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo"* São Paulo: Dissertação de Mestrado, USP, 2006.
- 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
- 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.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- 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.; TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparée – Numéro especial sobre Répertoires d'action collective en Amérique Latine*.
- DIANI, M. "Networks and social movements: a research programme". In: DIANI, M.; MCADAM, D. (eds.). *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- DIANI, Mario. *Networks and social movements – A research programme*. In: DIANI, M. e McADAM, D. *Social movements and networks – Relational approaches to collective action*. Oxford University Press, 2003.
- 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.
- GIUGNI, M. G. "Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements". *Annual Review of Sociology*, 1998, p. 371-393.
- GIUGNI, M. G., & PASSY, F. Contentious politics in complex societies. New social movements between conflict and cooperation. In: M. Giugni, & D. T. McAdam, *From contention to democracy*, 1998.
- GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

- 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.. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.66, p. 91-109, jul. 2003.
- MELUCCI, A. *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge University Press: Cambridge, 1996.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente*. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.
- MISCHE, A. Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: M. Diani, & D. McAdam, *Social movements and networks. Relational approach to collective action* (pp. 258-280). Standford: Oxford, 2003.
- MISCHE, A. *Partisan Publics* . New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista Sociologia e Política*, vol. 16, número suplementar, p. 43-54, ago.2008.
- SILVA, M. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó: Ed. Universitária, 2007, P. 477-498.
- 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).
- TARROW, S. *El poder in movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial, 1997.
- 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. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, 71, enero a junio de 2010: x-x
- TATAGIBA, L. Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura. *6º ENCONTRO DA ABCP*, 29/07 a 01/08/2008, Unicamp, Campinas, SP, (AT: Teoria política)
- TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: Sonia E. Alvarez, Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes, Jeffrey W. Rubin and Millie Thayer (eds) *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society and Democratic Innovation*. 2009 (no prelo).
- TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L e MARQUES, E. (orgs) *São Paulo: olhares cruzados*. Sociedade, Política e Cultura. Flacso/Quito, 2010a (prelo).
- TATAGIBA, L., TEIXEIRA, A. C. C. “O papel do CMH na política de Habitação em São Paulo”. In: Luciana Tatagiba et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007, p. 61-114 (Série Observatório dos Direitos

do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo; n° 31)

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. A participação do movimento de moradia na eleição de representantes das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo. São Paulo, *Paper* apresentado no 34° Encontro Anual da Anpocs, 2010.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. A militância do movimento de moradia da cidade de São Paulo: um retrato a partir do 11° Encontro Estadual de Moradia Popular. São Paulo, 2011, mimeo.

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

TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Newberry Award Records, 1978.