



SOBRE A REVISTA

Lua Nova tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das Ciências Humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no *Data Índice*, na América Latina no *Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades*, nos *International Political Science Abstracts* e na *Redalyc – Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. A versão eletrônica da revista está disponível na Scielo e no portal da Capes.

LUA NOVA

revista de cultura e política

2011 | Nº 84

ISSN 0102-6445

APÓS A PARTICIPAÇÃO

cebsc

Editor

Elide Rugai Bastos (Unicamp)

Comitê de redação

Adrián Gurza Lavalle (USP)

Elide Rugai Bastos (Unicamp)

Rossana Rocha Reis (USP/Cedec)

Conselho editorial

Adrián Gurza Lavalle (USP)

Alvaro de Vita (USP)

Amélia Cohn (USP)

Brasílio Sallum Jr. (USP)

Celi Regina Pinto (UFRGS)

Celina Souza (UFBA)

Cicero Araujo (USP)

Elide Rugai Bastos (Unicamp)

Elisa Reis (UFRJ)

Gabriel Cohn (USP)

Gonzalo Delamaza (Universidad de Los Lagos)

Horácio Gonzalez (Universidad de Buenos Aires)

John Dunn (University of Cambridge)

José Augusto Lindgren Alves (Ministério das Relações Exteriores)

Leôncio Martins Rodrigues Netto (Unicamp)

Marco Aurélio Garcia (Unicamp)

Marcos Costa Lima (UFPE)

Michel Dobry (Université Paris I-Sorbonne)

Miguel Chaia (PUC-SP)

Nadia Urbinati (Columbia University)

Newton Bignotto (UFMG)

Paulo Eduardo Elias (USP) †

Philip Oxhorn (McGill University)

Philippe Schmitter (European University, Florence)

Renato Lessa (IUPERJ)

Rossana Rocha Reis (USP/Cedec)

Sebastião C. Velasco e Cruz (Unicamp)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Tullo Vigevani (Unesp)

Victor Manuel Durand Ponte

(Universidad Nacional Autónoma de México)

William C. Smith (University of Miami)

Preparação e revisão de texto

Dalila Silva

Daniela Perutti

Dimitri Pinheiro

Íris Morais Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Signorini Produção Gráfica

Secretaria e assinaturas

Aline Menezes, auxiliar da Revista

Marleida T. Borges, secretária

Fones: 3569.9237, 3871.2966 – r. 20

e-mail: luanova@cedec.org.br

Comentários aos artigos?

Fale com o Editor:

e-mail: luanova@cedec.org.br

O Cedec é um centro de pesquisa e reflexão na área de Ciências Humanas. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

Diretoria

Sebastião C. Velasco e Cruz, diretor presidente

Cicero Araujo, diretor vice-presidente

Gabriela Nunes Ferreira, diretora tesoureira

Marcelo Marcos Piva, diretor secretário

Conselho Deliberativo do Cedec

Amélia Cohn, Aylene Bousquat, Brasílio

Sallum Jr., Cicero Araujo, Elide Rugai

Bastos, Gabriel Cohn, Leôncio Martins

Rodrigues Netto, Luiz Eduardo Wanderley,

Maria Inês Barreto, Miguel Chaia, Paulo

Eduardo Elias †, Reginaldo Moraes,

Sebastião C. Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

revista
sociologia & antropologia

VOLUME 01 NÚMERO 01
JULHO DE 2011
ISSN 2236-7527

**A ATUALIDADE DE MAX WEBER:
ENTREVISTA COM WOLFGANG SCHLUCHTER**

Glaucia Villas Bôas

**EDGAR JAFFÉ E ELSE VON RICHTHOFEN
À LUZ DE CARTAS RECÉM-DESCOBERTAS**

Gunther Roth

**CARISMA E RACIONALISMO NA SOCIOLOGIA
DE MAX WEBER**

Maurizio Bach

**VICISSITUDES E POSSIBILIDADES DA
TEORIA CRÍTICA HOJE**

José Maurício Domingues

**NOVAS FORMAS DE RELACIONAR AUTORIDADE E
SOLIDARIEDADE: QUESTÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS**

Elisa P. Reis

**O HOMEM DA FICHA ANTROPOMÉTRICA E
DO UNIFORME PANDEMÔNIO: LIMA BARRETO
E A INTERNAÇÃO DE 1914**

Líliã Moritz Schwarcz

CUIDADO E CUIDADORAS:

O TRABALHO DE *CARE* NO BRASIL, FRANÇA E JAPÃO

Nadya Araujo Guimarães, Helena Sumiko Hirata e Kurumi Sugita

**REFORMA E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
O PROCESSO DE BOLONHA DEZ ANOS DEPOIS**

Clarissa Eckert Baeta Neves

O MATO & O ASFALTO:

CAMPOS DA ANTROPOLOGIA NO BRASIL

Mariza Corrêa

ALEGORIAS EM AÇÃO

Maria Laura Viveiros de Castro Cavalcanti

***Horizontes das ciências sociais no Brasil:
antropologia, ciência política e sociologia.***

Martins, Carlos Benedito (coord.). 2010

Carlos Antonio Costa Ribeiro

A Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ destina-se à apresentação, circulação e discussão de pesquisas originais que contribuam para o conhecimento da realidade sociocultural, bem como para a reflexão teórica e metodológica das diferentes abordagens das ciências sociais. A revista está aberta à colaboração de especialistas de universidades e instituições de pesquisa do Brasil e do exterior, e publicará trabalhos inéditos em português.

Os interessados podem entrar em contato através do e-mail revistappgsa@gmail.com

Glaucia Villas Bôas (editora responsável)

André Botelho

Elina Pessanha

Mauricio Hoelz (assistente editorial)

Sociologia & Antropologia

Revista do PPGSA

Programa de Pós-Graduação

em Sociologia e Antropologia/UFRJ

Lgo. do São Francisco de Paula, 1, sala 420

20051-070 Rio de Janeiro RJ

t/fax +55 (21) 2224-89 3 ramal 215

www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br

APRESENTAÇÃO

Trazendo como tema as questões da representação e da participação, o número 84 da revista *Lua Nova* conduz, com seus nove artigos, a um debate atual de grande importância. Nesses textos, são enfrentadas perguntas como: “que papel os espaços participativos desempenham num processo de pluralização institucional da democracia?”, “é possível questionar a legitimidade dos novos atores da representação?”, “se não, qual o fundamento dessa legitimidade?”, “quais as práticas legitimadoras dos atores da sociedade civil que exercem funções de representação?”, “a *performance* desses grupos atua sobre a tomada de decisões?”, “quais os efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas?”.

A institucionalização da participação, que no Brasil ocorre em larga escala, coloca em debate diversas teorias sobre os movimentos sociais que assinalam ser esse processo um dos detonadores da desmobilização dos atores. Se os grandes números e a extensão territorial dos novos espaços participativos permitem questionar essa afirmação, indagar sobre os efeitos dessa ocorrência é necessário, o que impõe cada vez mais a necessidade de estudos empíricos e balanços dessas experiências.

Além disso, faz-se necessário também colocar a análise a partir de outra ótica teórica, em relação à própria formulação da temática. Como o organizador do dossiê indica, questões cruciais envolvendo representação e participação mudaram após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos. Assim, dedicar-se a refletir, a partir dessa experiência, sobre o papel dos governos e partidos nesse processo, tanto do ponto de vista empírico quanto teórico, é fundamental, pois parece não existir situações paralelas no plano internacional.

Organizado em duas partes o dossiê apresenta, na primeira, estudos que examinam criticamente preocupações

contemporâneas da teoria política conectando-as com os processos de pluralização da representação no Brasil e em outros países. Na segunda, os textos voltam-se à pesquisa empírica articulando-a com referenciais teóricos.

O EDITOR

Apoio:



Ministério da
Ciência e Tecnologia

Ministério
da Educação



SUMÁRIO

APÓS A PARTICIPAÇÃO

- 13** APÓS A PARTICIPAÇÃO: NOTA INTRODUTÓRIA
Adrian Gurza Lavalle
- 25** REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA: AUTONOMIA E INTERESSE
OU IDENTIDADE E *ADVOCACY*
Luis Felipe Miguel
- 65** PARA ALÉM DA TRANSPARÊNCIA: *ACCOUNTABILITY*
POLÍTICA DA PUBLICIDADE
Fernando Filgueiras
- 95** A TRAMA DA CRÍTICA DEMOCRÁTICA: DA PARTICIPAÇÃO À
REPRESENTAÇÃO E À *ACCOUNTABILITY*
Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera
- 141** ASSOCIAÇÕES, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO:
COMBINAÇÕES E TENSÕES
Lígia Helena Hahn Lüchmann
- 175** “COMO SE FOSSE UMA ELEIÇÃO PARA VEREADOR”:
PARTICIPAÇÃO E PARTIDOS
Luciana Tatagiba e Karin Blikstad
- 219** CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS
FRANJAS DA SOCIEDADE POLÍTICA
Wagner de Melo Romão
- 245** ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS NOVAS DINÂMICAS
POLÍTICAS LOCAIS
Luciana Andressa Martins de Souza

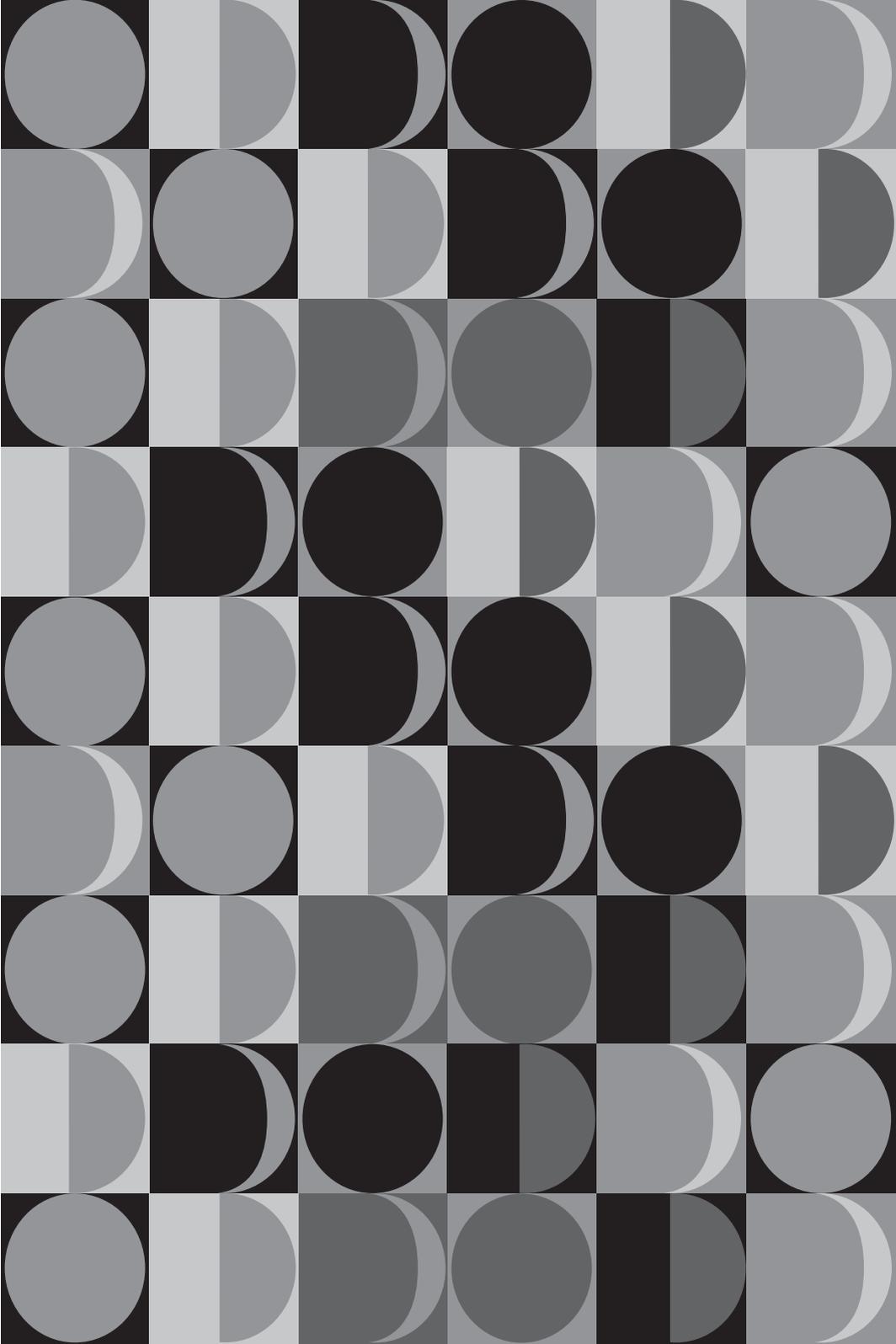
287 MICROTERRITORIALIDADE E CONTROLE SOCIETAL

Júlia Moretto Amâncio, Lizandra Serafim e Monika Dowbor

315 MOVIMENTOS SOCIAIS: REVISITANDO A PARTICIPAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Euzeneia Carlos

351 RESUMOS/ABSTRACTS



APÓS A PARTICIPAÇÃO: NOTA INTRODUTÓRIA

Adrian Gurza Lavalle

As pesquisas e os debates teóricos sobre a participação no Brasil registraram inflexão interessante ao longo da última década, e hoje configuram um cenário pós-participativo de indagações teóricas e empíricas que, em muitos sentidos, encontra-se à frente do estado da arte na literatura internacional. Subjaz a essa inflexão um processo histórico de alcance maior que transformou a participação em uma feição institucional do Estado no Brasil. Isto é, e independentemente das avaliações sobre o resultado desse processo, a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, tornou-se progressivamente, nos anos da pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias. A participação, é claro, não perdeu seu registro simbólico original, mas adquiriu novo registro dominante porque inserida nos chamados

“espaços participativos”. Os atores sociais inseriram-se nesses novos espaços e a literatura acadêmica migrou com eles.

Trata-se de um cenário de pesquisa e teorização pós-participativo no sentido de a institucionalização e capilaridade territorial de arranjos participativos diversos, e a magnitude de atores sociais envolvidos nesses espaços, colocarem um conjunto de problemas impensável a partir do registro original da participação como demanda de inclusão e de autodeterminação. Assim, “pós” não remete ao mérito da participação em si, nem alude ao fato de as promessas associadas à ideia de participação terem se mostrado irrealizáveis, infundadas ou historicamente superadas – sentido amiúde associado ao prefixo “pós” –, mas atenta para o fato de as questões cruciais terem mudado após a participação, ou, com maior precisão, após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos.

14 Se atores sociais encontram-se plenamente inseridos em instâncias de controle sobre políticas públicas com trajetórias que já contam com pelo menos uma década de existência, não mais parece oportuno postular conexões normativas eventualmente plausíveis em vez de pesquisar os processos de participação em curso e de lhes extrair suas implicações mais gerais no plano da teoria. Sem enfrentar pressões ou desafios contextuais semelhantes, parte nada desprezível do debate internacional continua informado por compreensões da participação como engajamento informal que exprime reclamos de inclusão. Enquanto essas compreensões descansam facilmente em consensos normativos sobre o valor da participação, o cenário pós-participativo no Brasil induz a pesquisar questões que escapam do terreno confortável desses consensos, questões por vezes espinhosas que ampliam nosso conhecimento sobre processos de participação relativamente estáveis.

Grosso modo, o elenco de questões pesquisadas e teoricamente problematizadas nos últimos anos é passível de orga-

nização em quatro frentes de trabalho. É uma ordenação sem qualquer pretensão de classificar de modo exaustivo ou sequer razoavelmente completo a produção acadêmica recente. O intuito é bem mais modesto, a saber, salientar a confluência de preocupações em torno de conjuntos de questões comuns. Primeiro, na medida em que os novos arranjos institucionais abrigam organizações civis e atores coletivos aos quais conferem não apenas reconhecimento como porta-vozes da sociedade civil, mas faculdades e investidura regulamentadas, esses arranjos operam, a rigor, como lócus de representação extraparlamentar. Vocalizar publicamente interesses ou falar em nome deles é prática comum das ações de protesto e das expressões de ação coletiva para as quais a sociologia política e a ciência política utilizaram outros conceitos que não o de representação, embora se tratasse de modalidade de representação *de facto*. Contudo, a vocalização de interesses sociais como incumbência associada a uma posição institucional constitui exercício de funções de representação política *de jure*. Assim, as inovações institucionais das últimas décadas emergem como caso extraordinário de pluralização da representação política. Isto porque o debate internacional sobre a emergência de novas formas de representação está centrado em modalidades qualificadas via de regra como informais. Quando olhados como instâncias de representação extraparlamentar, os espaços chamados de participativos ganham outra conotação: são parte de um processo de pluralização institucional da democracia, mas, simultaneamente, admitem questionamentos a respeito da legitimidade dos novos atores da representação. A pergunta pelo fundamento da legitimidade ou pelas eventuais práticas legitimadoras dos atores da sociedade civil que exercem funções de representação é hoje um debate de ponta no Brasil e pelo mundo afora, e no seu seio tem adquirido relevância crescente a questão da *accountability* da própria sociedade civil.

Em segundo lugar, a descrição dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social, e nos quais se defrontam Estado e sociedade civil, tornou-se heurísticamente estéril para a compreensão do papel dos partidos políticos e governos na institucionalização e funcionamento regular desses arranjos. Sem entrar no mérito de quão acurada foi essa descrição retrospectivamente, o fato é que as instâncias participativas não operam como um “jogo de uma rodada só” e permitem aprendizagem e definição de estratégias. A estabilidade de arranjos institucionais como os conselhos gestores de políticas e, inclusive, a acumulação de experiências intermitentes como a do Orçamento Participativo (OP), reduziram a incerteza quanto ao alcance daqueles. De um lado, tornou-se claro que essas instâncias não realizariam a contento as expectativas mais ambiciosas dos atores sociais, de outro, houve aprendizagem por parte dos mesmos atores a respeito da utilidade real das novas instituições. Lições pertinentes quanto às vantagens de ocupar essas instituições também foram extraídas por partidos políticos e governos. O olhar atento de pesquisadores para a racionalidade política dos diferentes tipos de atores nelas presentes vem desenhando um panorama diferente ao da descrição sintetizada acima: governo e partidos numa frente e sociedade civil em outra atuam de ambos os “lados da mesa”, quer dizer, os primeiros disputam a representação da sociedade civil e os segundos procuram agir a partir da sua inserção na sociedade política. Assim, a divisão horizontal posta pela descrição do encontro e confronto entre sociedade civil e Estado perde as dinâmicas transversais que estruturam os espaços participativos. A indagação empírica e teórica da racionalidade e papel de governos e partidos em processos altamente institucionalizados e não plebiscitários de participação de cidadãos e atores coletivos é uma frente de trabalho inédita, sem paralelismos óbvios no debate internacional.

Em terceiro lugar – e como qualquer instituição –, arranjos participativos, como os conselhos, não nasceram prontos. Foi preciso definir-lhes as rotinas, moldar-lhes os regimentos, mantê-los ativos e formar conselheiros experientes, e isso exigiu e continua a exigir tempo e energias consideráveis dos atores sociais. Logo, a realização da participação coloca a questão paradoxal dos eventuais efeitos deletérios sobre os atores nela engajados. Nesse caso, a literatura de movimentos sociais oferece as teses mais influentes sobre os efeitos da institucionalização: eles são negativos e implicam a desmobilização e extinção dos atores. Não é preciso gozar de uma sensibilidade aguda para reparar que a institucionalização em larga escala da participação no Brasil constitui uma anomalia para as teses consagradas nas teorias dos movimentos sociais. Sejam quais forem os efeitos – interrogação a ser empiricamente resolvida –, os movimentos engajados nesses espaços não definharam até a desapareição nem se burocratizaram ao ponto de sobreviverem reduzidos a um núcleo organizacional.

17

Por fim, quando considerado o grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato de a participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil, o diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas ou sobre sua *performance* coloca-se como uma questão relevante para a tomada de decisões, para além de análises normativamente orientadas a respeito de quão efetivamente participativa é a participação – foco tradicional da literatura preocupada com avaliação nos estudos sobre espaços participativos. Trata-se de frente de trabalho ainda incipiente caracterizada por dificuldades metodológicas particularmente acentuadas, pois a aferição de efeitos impõe problemas de atribuição, isto é, de associação não espúria entre causa (participação) e efeito (*performance* da política, por exemplo). Nesse caso, o debate metodológico internacional

sobre como equacionar problemas de atribuição é extremamente sofisticado, mas a avaliação sistemática dos efeitos dos arranjos institucionais participativos tinha recebido atenção insuficiente na literatura nacional.

Este número da *Lua Nova* oferece um panorama da produção acadêmica própria desse cenário pós-participativo, concentrando-se majoritariamente nas duas primeiras frentes e, em menor medida, na terceira. A quarta frente não será abordada pelos artigos que compõem o dossiê “Após a participação”¹. O primeiro conjunto de trabalhos examina criticamente preocupações de ponta na teoria política e as conecta com os processos de pluralização da representação ocorridos no país e pelo mundo afora. O artigo de Luis Felipe Miguel examina duas classes de argumentos de representação que ganharam influência na crítica às teorias institucionais da representação e na compreensão da multiplicação de modalidades extraparlamentares de representação, a saber, aqueles centrados em identidades ou na política da presença, bem como aqueles que caracterizam a representação como ação de vocalização, isto é, de *advocacy*. De modo arguto, o autor mostra que a despeito do seu caráter crítico e suas pretensões de compensação quanto à inclusão política de grupos e argumentos minoritários, essas propostas não oferecem resposta satisfatória ao problema da igualdade política e tendem a desvalorizar os mecanismos tradicionais de *accountability* e autorização. Uma proposta capaz de incorporar satisfatoriamente a questão da igualdade política teria que outorgar centralidade ao papel dos interesses na representação e aos processos de formação de interesses. De fato, a multiplicação de balanços teóricos assinalando os limites

18

¹ O leitor pode se beneficiar, a esse respeito, da leitura de Avritzer (2010), que expõe os resultados de um dos projetos mais amplos de avaliação já realizados no país. Ainda no prelo, o volume organizado por Roberto Pires, que será publicado pelo Ipea e que deverá se intitular “A efetividade das instituições participativas no Brasil” também pode ser útil para o leitor.

da representação eleitoral e a busca de critérios de legitimidade satisfatórios para a pluralização da representação política acabaram por conferir renovada relevância teórica ao conceito de *accountability* e à política da transparência como condição do primeiro. Fernando Filgueiras reconstrói criticamente a aposta da teoria política em ambas – transparência e *accountability* –, mostrando de modo persuasivo que, malgrado sua função de garantia normativa da democracia, esta última carece de fundamentação normativa própria, a qual, é claro, deve ser procurada para além da definição procedimental formal de *accountability*. O autor desenvolve uma proposta com o intuito de fornecer esse substrato normativo explorando a relação entre esfera pública e *accountability*.

Não apenas a *accountability* ganhou inusitado protagonismo no elenco de conceitos chave da teoria política debruçada sobre as possibilidades de aprimoramento das democracias. Conforme mostrado no artigo de Gurza Lavalle e Isunza Vera, a trama da crítica democrática sofreu deslocamentos inesperados e tanto a representação quanto a participação perderam suas posições reciprocamente polares no campo da teoria democrática. Os autores examinam as condições históricas e as especificações teóricas que animaram tal polaridade no contexto da Guerra Fria e esboçam a nova posição da participação, representação e *accountability* na crítica democrática. Nesse movimento, e graças à dissociação conceitual entre representação política e governo representativo, as teorias da representação tornaram-se fonte de crítica interna à democracia invertendo sua posição tradicional de flanco de defesa de concepções minimalistas procedimentais. Se a despolarização da relação entre participação e representação está posta pela institucionalização de modalidades extraparlamentares de representação exercidas por atores sociais, e é conceitualmente concebível pelos deslocamentos teóricos apontados, isso não implica, como mostrado em análise instigante por Lígia Lüchmann,

que seu exercício seja automaticamente compatível com os repertórios de atuação desses atores. Com efeito, a autora leva em consideração a variação organizacional dos atores envolvidos na pluralização da representação e examina a representação – do ponto de vista do ator – como uma prática que tensiona e ressignifica outras práticas nos repertórios desses atores. A questão de fundo é a legitimidade e a possibilidade de se conectar práticas de representação com práticas de participação de modo induzir a responsividade dos atores no exercício de práticas de representação extraparlamentar.

20

A segunda parte deste número da *Lua Nova* constitui, pela sua riqueza e originalidade, uma verdadeira rajada de ar fresco no campo de estudos sobre instituições participativas no Brasil, e sobre os atores sociais voltados para incidir nelas. Assim como a primeira parte lida com referentes empíricos claros, embora orientada ao campo da teoria política, a segunda encontra-se comprometida com a pesquisa empírica e trabalha com referentes teóricos parcimoniosamente especificados. Luciana Tatagiba e Karin Blikstad oferecem análise preciosa das eleições para o conselho municipal de habitação, mostrando os alinhamentos transversais entre governo, partidos e atores sociais – o movimento de moradia. O valor dos resultados apresentados por ambas as autoras reside em rastrear o processo e motivações que levaram à reformulação das regras eleitorais optando por privilegiar uma composição plural do conselho mediante a adoção de listas fechadas e proporcionalidade. O governo e o movimento amargaram os custos de permanecerem fora do conselho como decorrência de eleições pretéritas. Assim, aprenderam a coordenar seus interesses. A rigor, as novas regras não apenas excluem candidaturas avulsas, mas entregam o controle da composição do conselho ao governo e ao movimento de moradia, e alinham-na com a clivagem partidária que ordena as eleições majoritárias no município de São Paulo e no país, a saber, PSDB (DEM) e PT.

Wagner de Melo Romão e Luciana Martins de Souza atentam também para a racionalidade política dos principais atores envolvidos em arranjos participativos, mas focam a atenção no funcionamento do OP. O primeiro autor levanta uma série de ressalvas em face das caracterizações tradicionais do OP como criatura criada e animada pelas dinâmicas da sociedade civil, pois perde-se de vista a relação entre esses espaços e a sociedade política. O argumento é colocado em jogo mediante a análise das trajetórias e motivações dos conselheiros no OP de Osasco. As evidências corroboraram o argumento: a maior parte dos conselheiros encontra-se inserida na sociedade política, em posições periféricas ou, nas palavras do autor, nas “franjas” da sociedade política. O OP seria assim um canal de visibilidade e ascensão nas trajetórias desses conselheiros. Em perspectiva semelhante, a segunda autora defende que o alcance e continuidade do OP são insuficientemente compreendidos a partir da “tradição associativa local”, do “desenho institucional” ou da “vontade política” do executivo, variáveis centrais da literatura dedicada a perscrutar as condições de sucesso dessa instância participativa. Exame comparativo da implantação do OP nos municípios paulistas de Matão, Rio Claro e São Carlos revela que a continuidade e alcance se deve aos conflitos locais entre Executivo, Legislativo e partidos no âmbito do governo municipal, bem como à capacidade de encontrar mecanismos distributivos capazes de agradar as partes e de lhes apagar as animadversões contra o OP.

A institucionalização de arranjos participativos em larga escala trouxe para o centro da atenção os novos papéis desempenhados por atores sociais e suas funções no controle societal de políticas públicas; também induziu as agendas acadêmicas a privilegiar certos atores, precisamente aqueles em condições de ocupar as novas posições institucionais. Porém, as novas ênfases têm negligenciado a escala microterritorial e os atores que atuam nos bairros como agentes empenhados

no aprimoramento da provisão de serviços públicos. A esse respeito, o artigo de Amâncio, Serafim e Dowbor é original e surpreendente. As autoras apresentam resultados de pesquisa comparativa em 45 microrregiões de baixa renda do município de São Paulo, desenhada para levantar as ações de controle societal realizadas em torno da saúde básica e da assistência social. Seus resultados erguem-se contra prognósticos plausíveis e passíveis de serem derivados a partir das literaturas que têm estudado as políticas setoriais, os espaços participativos e os atores sociais vinculados às trajetórias setoriais. O plano microterritorial apresenta logica própria, com atores engajados em repertórios diversos de controle societal, mas não orientados setorialmente, e tampouco conforme os padrões da distribuição geográfica dos grandes movimentos urbanos. Por fim, o artigo de Euzeneia Carlos enfrenta a questão dos efeitos da inserção dos movimentos sociais em arranjos participativos altamente institucionalizados. O interlocutor obrigatório, como mencionado acima, são as teorias dos movimentos sociais e sua sinonímia entre institucionalização, de um lado, e ossificação organizacional, alienação participativa e desmobilização, de outro. A autora apresenta resultados de pesquisa comparativos de dois movimentos sociais oriundos do município de Serra-ES, examinando minuciosamente as mudanças registradas nas dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva desses movimentos. Registraram-se, nessas três dimensões, mudanças no sentido do incremento da complexidade organizacional, da ampliação de expedientes de ação formalizada, do adensamento de vínculos com instituições governamentais e do discurso de compreensões contenciosas ou de confrontação da relação com o governo para entendimentos mais cooperativos. Contudo, os padrões de ação coletiva encontrados pela autora são híbridos, isto é, articulam essas mudanças com expedientes participativos, vínculos com outros atores da sociedade civil e uma semântica de contestação.

Adrian Gurza Lavalle

é professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do CEM-Cebrap.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. (2010). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.

REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA: AUTONOMIA E INTERESSE OU IDENTIDADE E *ADVOCACY**

Luis Felipe Miguel

O debate sobre representação política cresceu enormemente em complexidade nas últimas décadas. Em 1967, quando publicou seu hoje clássico *The concept of representation*, que em grande medida assentou as bases da discussão, Hanna Pitkin podia desdenhar os modelos descritivos como ingênuos e afirmar a superioridade da representação “formalista”, baseada em autorização e *accountability*. De lá para cá, a ausência de similaridade entre representantes e representados ganhou a dimensão de um problema político de primeira grandeza, ao mesmo tempo em que decaíram as esperanças nos mecanismos de *accountability* eleitoral como

* A ideia deste artigo brotou de conversas com Assis Brandão. Muitos de seus pontos foram depois discutidos com Flávia Biroli. Raquel Boing Marinucci chamou minha atenção para o movimento da neurodiversidade. Regina Dalcastagnè leu e comentou uma versão preliminar. Agradeço a todos, bem como aos participantes dos espaços em que versões preliminares foram apresentadas e discutidas (I Simpósio Nacional de Ciências Sociais, em Goiânia, de 17 a 20 de novembro de 2009; V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, em Buenos Aires, de 28 a 31 de julho de 2010; e 7°. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, no Recife, de 4 a 7 de agosto de 2010). Agradeço também ao CNPq, que apoia o projeto de que este artigo é fruto, com uma bolsa de Produtividade em Pesquisa e com recursos do edital n. 20/2010. Permaneço, é claro, único responsável pelos erros e omissões.

promotores da responsividade política. Modelos que Pitkin julgava superados ressurgem, repaginados, como formas de remediar os problemas da democracia representativa.

Por um lado, essa mudança indica a crescente inconformidade com formas de exclusão política que as correntes liberais tendem a ignorar. As visões que defendem a “política de presença”, para usar a expressão de Anne Phillips (1995), ou formas alternativas de verbalização das preferências dos grupos subalternos tocaram em pontos sensíveis do ordenamento político liberal. Mas terminaram obscurecendo de tal modo elementos centrais do fenômeno que mesmo seu potencial crítico foi diluído. Assim, eu organizo o artigo em torno das relações entre representação, interesses e poder. Meu objetivo, ao discutir algumas teorias recentes da representação política, é pontuar a necessidade de recolocar a noção de *interesse* no centro da nossa compreensão da representação política, bem como de restabelecer o entendimento que a atividade representativa é uma forma de *exercício de poder*.

26

Num texto provocativo, Ian Shapiro se contrapõe à teoria deliberativa e proclama a necessidade de voltar a uma compreensão realista da política: “Chega de deliberação, política é sobre interesses e poder” (Shapiro, 1999). Este artigo participa dessa mesma percepção. Não se trata de uma coincidência. O alvo de Shapiro, a virada deliberacionista do pensamento político crítico, a partir dos anos 1980, é o pano de fundo das *démarches* na teoria da representação com as quais dialogo. Há um esvaziamento do caráter conflitivo da política, ao mesmo tempo em que a posição crítica deixa de remeter a valores substantivos, invocando, em seu lugar, um ideal de justiça que é agnóstico em relação às diversas concepções de bem e basicamente procedimental.

Não cabe, aqui, discutir as múltiplas vertentes do deliberacionismo – parte das quais, aliás, caminhou para uma acomodação quase completa com o liberalismo –, nem mesmo sua relação com as vertentes da teoria da representa-

ção que pretendo focar (Faria, 2010; Mendonça, 2011). O que importa é observar que uma abordagem crítica do ordenamento das “democracias realmente existentes”, preocupada com a igualdade política, não pode abrir mão de uma compreensão realista do funcionamento da política. E as fontes para tal compreensão, muito mais do que nas teorias alternativas hoje em voga, estão no pensamento liberal e em seu filho enfeitado, o marxismo.

Por *realismo* indico a tradição que remonta a Maquiavel, focada no entendimento de que os conflitos políticos possuem sua própria gramática. Em particular, essa tradição reconhece que os embates políticos não se resolvem em termos de justiça, ainda que mobilizem diferentes concepções de justiça e que sua capacidade de se vincular a tais tradições tenha impacto em sua efetividade. São embates por poder, formulação que não implica que os agentes políticos sejam necessariamente “maus”, segundo a moralidade convencional, ou insensíveis às preocupações e ao bem-estar de outros. Indica apenas que o poder é o recurso necessário para a realização de qualquer objetivo político, até mesmo para a efetivação de alguma determinada concepção de justiça.

A política democrática – cujo “gesto inaugural”, para usar a bela expressão de Claude Lefort, é “o reconhecimento da legitimidade do conflito” (Lefort e Gauchet, 1971, p. 8) – coloca a questão em outro patamar. Há uma norma de reciprocidade, portanto de justiça, quando se reconhece que são legítimas a presença, a discordância e a ação do outro em busca de suas próprias preferências. A construção da democracia tanto abraça quanto se contrapõe ao caráter agonístico da luta política. Tal tensão não pode ser eliminada, seja na prática, seja na reflexão teórica, pois a busca de uma democracia isenta do conflito político nega seu próprio caráter democrático.

Neste artigo, centro a discussão nas contribuições de Iris Marion Young e de Nadia Urbinati, levando em conta,

é claro, que elas se movem em patamares bastante diferenciados. A representação política era um elemento, entre outros, no esforço teórico de Young, que ambicionava realizar uma ampla revisão crítica dos princípios do liberalismo, ao passo que Urbinati busca se firmar como uma teórica da representação.

Em relação a Young, tratarei sobretudo do conceito de “perspectiva social”, tal como apresentado em *Inclusion and democracy*, não fazendo mais do que referências laterais à sua obra mais importante, *Justice and the politics of difference*, que apresenta uma percepção bastante diferenciada da política (e na qual a representação ocupa posição bem menos central). A primeira seção do texto questiona o deslocamento que a noção de perspectiva acabou por promover no entendimento da representação, colocando os interesses em segundo plano, e como isso repercute na possibilidade de uma prática política emancipatória.

28 Quanto à segunda, vou privilegiar seu influente Urbinati (2000), deixando em segundo plano obras posteriores, como Urbinati (2006) e, sobretudo, Urbinati (2010), que apresentam transformações significativas em relação ao texto que elegi. Como argumento na segunda seção deste *paper*, a noção de “representação como *advocacy*” e ainda mais outras que lhe são próximas, como “representação virtual” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006) ou “representação por afinidade” (Avritzer, 2007), revalorizam os interesses, mas não levam em conta as relações de poder que se estabelecem entre representantes e representados, e não dão atenção à necessidade de ação autônoma destes últimos.

Na breve conclusão, vínculo representação, interesses e autonomia. O desafio da construção de uma representação democrática é permitir que indivíduos e grupos capazes de definir autonomamente seus interesses se vejam representados por agentes com os quais tenham identidade e capacidade de interlocução. Não tenho a pretensão de apresentar algum tipo de

resposta para este desafio. Apenas aponto, por um lado, que soluções aparentemente fáceis não o resolvem e, por outro, que não é algo que se equacione com algum tipo de engenharia política, mas que depende de condições sociais mais propícias à participação política e ao exercício autônomo de direitos e competências. Dito de outra forma, o velho nó da conjugação entre democracia e desigualdade permanece sem ser desatado.

Interesses e perspectivas

Se fosse para fazer uma análise da concepção corrente da representação política, presente no senso comum, na mídia e no autodiscurso dos próprios agentes do campo político, ela provavelmente se cindiria em duas. De um lado, um requisito normativo de atenção ao “bem comum” ou algo similar, frouxamente definido a ponto de nele caberem tanto Burke quanto Rousseau. Do outro, a percepção de que as esferas representativas são a arena em que se resolvem os embates entre “grupos de interesse”, entendidos de acordo com a vulgata pluralista que nasce da obra do primeiro Robert Dahl e de David Truman.

29

O conceito de “interesse” é central para a ciência social e também particularmente complexo¹. Não pretendo, aqui, iniciar uma discussão exaustiva, mas identificar três problemas principais que precisam ser enfrentados. Em primeiro lugar, a relação entre interesse e egoísmo. A afirmação da centralidade do interesse é, muitas vezes, tomada como incluindo a postulação de um comportamento egoísta próprio a uma “natureza humana”. Não se trata, porém, de afirmar a universalidade do autointeresse na agência humana,

¹ Hirschman (1979 [1977]) faz uma erudita e fascinante reconstituição dos usos do “interesse” no pensamento europeu, desde seu surgimento como “interesse de Estado”, sua expansão para abranger também os agentes privados e, enfim, o movimento pelo qual a “paixão dos bens e do dinheiro” perde seu caráter de “paixão” e torna-se o interesse por excelência, não apenas racional como capaz de moderar as outras paixões.

flanco que é atacado por aqueles que buscam demonstrar a banalidade do altruísmo². De fato, não é possível reduzir as ações humanas a uma única motivação e a ideia de um autointeresse onipresente só se sustenta caso o conceito se torne tautológico (minha ação revela meu autointeresse, portanto toda ação é autointeressada). O ponto é entender que, para além do comportamento específico deste ou daquele agente individual, a dinâmica do conflito social só é compreendida com referência aos interesses dos grupos que dele participam.

O segundo problema é a relação entre interesses, preferências e escolhas. Como observou Sunstein (1997, pp. 15-16), a corrente da *rational choice* tende a equiparar preferências e escolhas, como se cada escolha fosse o índice imediato de uma preferência que nela se desvela. No entanto, escolhas são fruto da interação de preferências com contextos e, por si sós, pouco dizem das motivações dos agentes. Por exemplo: diante da opção entre A e B, eu escolho A, não porque prefira A – posso ser indiferente ou mesmo preferir B –, mas porque, no contexto em que minha decisão é tomada, a escolha de A projeta diante dos outros (ou de mim mesmo) uma determinada imagem. Assim, o que eu prefiro não é A nem B, mas essa imagem; e a escolha, em si

30

² Elster (1990, p. 46) define o altruísmo puro como contribuição anônima (portanto não explicável pela busca de prestígio social) a beneficiários indeterminados (portanto não explicável pelo prazer de proporcionar prazer). Ainda que definido de forma tão estrita, o altruísmo motivaria transferências globais de cerca de 1% da renda das pessoas, um volume significativo. O conceito de altruísmo manejado por Elster, no entanto, é passível de críticas. Por um lado, é amplo em excesso, já que não leva em conta as motivações egoísticas vinculadas a crenças no sobrenatural (salvação da alma, vida eterna, reencarnação etc.). Por outro, é estreito, já que exige que a ação altruísta possua uma ou mais pessoas como beneficiárias, não aceitando que seja voltada ao bem de uma coletividade abstrata (“a nação”, “o povo”, “o partido” ou ainda “o planeta”). Seja como for, o sacrifício do próprio dinheiro, conforto e segurança em prol de outras pessoas, próximas ou distantes, ou de uma causa é algo corrente. Chamá-lo de “egoísta” por conta do envolvimento afetivo ou do sentimento de dever mobilizados exigiria que uma ação, para ser considerada genuinamente altruísta, fosse não motivada, o que é um evidente contrassenso.

mesma, não revela minha preferência, a menos que outros elementos sejam acrescentados ao cenário.

É possível, então, entender *preferência* como a predileção por alguma situação ou estado, que leva ao *interesse* em determinadas medidas e a *escolhas* em situações concretas. Minha preferência por mais tempo livre me leva a ter interesse na redução da jornada de trabalho e, assim, a determinadas escolhas políticas. O interesse se estabelece como o móvel privilegiado do conflito político porque organiza as escolhas e porque as desavenças se ligam a medidas que podem ou não ser efetivadas, não a predileções abstratas.

A frequente opção por trabalhar com as “escolhas” se liga ao fato de que elas são identificadas sem ambiguidade, ao contrário do que acontece com interesses ou preferências – e esse é o terceiro problema. A tradição utilitarista que subjaz à boa parte da ciência política estabelece que cada um é o melhor juiz dos próprios interesses, ignorando os processos sociais de produção das preferências. Do outro lado, uma tradição marxista afirma que a “falsa consciência” impede que os integrantes dos grupos dominados identifiquem seus verdadeiros interesses, numa leitura mecânica e simplista do processo de formação das preferências. Ambas as posições são insatisfatórias. É necessário reconhecer tanto a possibilidade de manipulação quanto a ausência de um “interesse verdadeiro” objetivamente identificável, posição paradoxal, mas que leva em conta a autonomia diferenciada dos diversos sujeitos sociais na produção de suas próprias preferências e interesses (Sunstein, 1997, p. 5; Miguel, 2003, pp. 129-30). A privação material ou o “imperialismo cultural”, isto é, a importação de chaves simbólicas para a leitura do mundo produzidas por outros grupos sociais (Young, 1990a, p. 58), são impedimentos importantes à formação autônoma de preferências.

As dificuldades com o conceito de interesse justificam a mudança patrocinada por Iris Marion Young, que apresenta

opiniões e perspectivas como elementos paralelos a serem levados em conta na avaliação dos sistemas representativos. Uma perspectiva social se define como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (Young, 2000, p. 137). São duas as vantagens principais em relação aos interesses: as perspectivas indicam a sensibilidade da experiência gerada pela posição de grupo, sem postular um conteúdo unificado – são um ponto de partida, não de chegada, ao contrário dos interesses. E as perspectivas não podem ser representadas por outros, uma vez que sensibilidade e experiência não se transferem. Elas servem, assim, de justificativa para uma política de presença.

Em outra ocasião, tratei dos problemas associados ao conceito de perspectiva, tal como apresentado por Young (Miguel, 2010). Não fica claro, na obra dela, se a perspectiva se associa à dominação social – isto é, se trabalhadores e patrões, mulheres e homens ou negros e brancos possuem perspectivas diferenciadas por efeito das estruturas de uma sociedade classista, machista e racista – ou é um atributo do “ser-no-mundo”. Também não é clara a relação que se estabelece entre vivência e pensamento. Young se distancia ostensivamente de duas correntes que explicitam essa relação: o chamado “pensamento maternal”, que postula que a responsabilidade feminina pelo cuidado com os filhos engendra uma moralidade diferenciada (Ruddick, 1989; Elshtain, 1993 [1981]; Hartsock, 1998 [1983]), e o entendimento marxista de ideologia como efeito do processo de vida³. Mas não desenvolve sua própria explicação de como experiências similares produzem perspectivas similares, exceto por breves e insatisfatórias remissões à fenomenologia de Merleau-Ponty, em seus escritos sobre corpo (Young, 1990b).

³ “A consciência não pode jamais ser outra coisa que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real. [...] Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (Marx e Engels, 2007 [1846], p. 94).

Aqui, vou me restringir a duas questões que interessam mais de perto à discussão. Ao enfatizar que a perspectiva é um ponto de vista sobre o mundo, que não se desdobra necessariamente em interesses, abre-se espaço para uma leitura epistêmica da pluralidade de vozes nos locais de tomada de decisão. A presença dos grupos subalternos deixa de ser um imperativo de justiça, vinculado à necessidade de evitar a concentração de recursos de poder político em uns poucos, para se tornar um mecanismo de melhoria da qualidade da deliberação.

Essa percepção se torna visível, na obra de Young, à medida que ela se aproxima de uma abordagem deliberacionista da política. O esforço para admitir no debate outras contribuições além do argumento racional, que ela partilha com outros teóricos deliberativos preocupados com os padrões de exclusão social (Young, 2000, pp. 52-80; Dryzek, 2000), vincula-se à ideia de que a multiplicidade de pontos de vista ampliará a compreensão da realidade. Na ausência de um ponto de vista do universal, que para Young (1990a) é apenas a imposição da perspectiva dominante, precisamos de todo o mosaico de perspectivas parciais a fim de entendermos a complexidade do mundo social.

As perspectivas divergem, mas também se complementam, e o reconhecimento mútuo entre elas pode produzir, senão o consenso, ao menos a convivência respeitosa e a superação da unilateralidade cega. O “conhecimento situado” das diferentes posições de grupo é um recurso “para alargar o entendimento de todos e movê-los para além de seus próprios interesses paroquiais” (Young, 2000, p. 109). Por mais que explique que o “julgamento objetivo” que defende, pelo qual meu próprio interesse é apenas um entre outros, não é uma forma de transcendência das particularidades (Young, 2000, p. 113), ressurge aqui um ideal de imparcialidade, transmutado na absorção das perspecti-

vas alheias (Squires, 2001, p. 20)⁴. Assim, o conflito, que se associa aos interesses, é sobrepujado pela diversidade, que é própria das perspectivas.

Nos momentos em que reintroduz o conflito em seu pensamento, Young (2001) também se afasta da teoria deliberativa. A questão passa a ser o enfrentamento de padrões concretos de dominação e opressão, não o reconhecimento empático do outro. E os interesses em oposição ganham preeminência no entendimento dos embates políticos. Não foi essa faceta da sua obra, porém, que teve impacto nos estudos sobre representação.

34

Uma formulação radical da compreensão epistêmica da política de presença está na obra de Robert Goodin. Para ele, a boa prática deliberativa exige o diálogo *interno* com vozes que representariam os outros, uma vez que o diálogo concreto é inviável na prática. É fundamental a empatia, para que cada um possa reproduzir, em sua mente, as posições que, supõe-se, seriam as defendidas pelos outros (Goodin, 2000). Este acaba por ser o mecanismo de inclusão por excelência. Observando a impossibilidade da presença de representantes de todos os grupos subalternos, dada a multiplicidade de clivagens sociais potencialmente relevantes, Goodin propõe que *alguns* desses grupos estejam representados. O objetivo é “representar o fato irredutível da diversidade [*sheer fact of diversity*], mais que o exato parâmetro desta diversidade” (Goodin, 2004, p. 463), lembrando a todos os outros ausentes e acionando os mecanismos mentais de empatia que garantiriam a boa representação.

Assim, a visão epistêmica se aproxima de uma percepção idealista da política, em que a multiplicidade de vozes

⁴ Squires apresenta uma “solução” para o dilema – utilizar uma noção menos exigente de imparcialidade, que não estabeleça um ponto de vista universal, mas apenas “inclusividade e ausência de viés” (Squires, 2001, p. 23). Creio que é uma solução meramente verbal, na medida em que não é possível determinar a ausência de viés fora de um ponto de vista universal.

geraria uma visão mais completa da realidade e, assim, uma decisão cognitivamente superior. O conflito político fica afastado, o que é mais um efeito da influência da “democracia deliberativa”. Conflito é, no final das contas, conflito de interesses e a defesa da política de presença tem a ver com a necessidade de que os múltiplos interesses se produzam e se manifestem na arena política. Considero um retrocesso o fato de que, na voga da “democracia deliberativa”, as concepções críticas sobre a esfera política tenham paulatinamente desinflado o caráter conflitivo da política.

Dizendo de outra forma, uma noção útil de perspectiva não passa ao largo da relação entre as perspectivas e os interesses. Perspectivas sociais compartilhadas são a base a partir da qual interesses coletivos podem ser construídos. Numa sociedade desigual, os grupos dominados não possuem apenas perspectivas diferentes de grupos dominantes: possuem também interesses conflitantes. A perda de centralidade dos conceitos de dominação e opressão na obra de Young posterior a *Justice and the politics of difference* fez com que a ideia de perspectiva social se distanciasse das injustiças sociais. Com isso, a variedade de perspectivas se aproxima mais da pluralidade própria de uma sociedade multicultural e deixa desbotado o foco na estruturação das vivências de acordo com constrangimentos associados às desigualdades de poder, recursos materiais e prestígio social.

Mas não se trata somente de diversidade. A posição da mulher numa sociedade machista ou do negro numa sociedade racista não é apenas diferente da posição do homem ou do branco. É uma posição marcada pelos signos da subalternidade. Mulheres e negros possuem menos acesso às posições de poder, menos controle dos bens materiais. Estão mais sujeitos à violência e à humilhação. A ruptura com esse estatuto subalterno implica na revisão dos privilégios dos grupos dominantes. Ainda que muitos homens e muitos brancos possam ser solidários às reivindicações de mulheres e negros, há,

sim, um conflito entre a emancipação de uns e a permanência do papel social dominante de outros.

Não é um “conflito de perspectivas”, mas um conflito de interesses. Os grupos dominados, assim, precisam mais do que de um lugar para a verbalização de suas perspectivas. Precisam de espaços que lhes permitam constituir autonomamente seus interesses – o que foi chamado de “contrapúblicos subalternos” por Fraser (1992) – antes de colocá-los à prova nas arenas discursivas gerais. A ênfase exclusiva na pluralidade de perspectivas, obscurecendo o papel dos interesses, conta apenas metade da história e deixa de lado o elemento conflitivo que é inerente à política.

36 A noção de perspectiva, desvinculada de conflito, de interesses e de poder, permite tais desdobramentos. Além disso – e chego agora ao segundo problema que julgo importante abordar –, a presença de integrantes de grupos subalternos nos espaços decisórios não garante automaticamente uma efetiva pluralidade de perspectivas. É necessário levar em consideração a influência homogeneizadora do campo político.

Um “campo”, no sentido dado ao termo pela sociologia de Pierre Bourdieu, é um espaço social estruturado e estruturante das práticas daqueles que nele ingressam e nele desejam progredir. A adesão aos seus códigos é exigida, promovendo a reprodução de formas de exclusão. O campo político busca “enquadrar” as vozes diferentes, forçando adaptações e reduzindo o potencial disruptivo da incorporação de vozes dissonantes. Os grupos subordinados se veem diante de uma escolha entre “autenticidade” e “efetividade”. Seu discurso e seu comportamento tornam-se mais eficazes quando se adaptam às regras do jogo estabelecidas, mas com isso a “diferença” que se queria representar é dissipada.

Há, portanto, um efeito reprodutor próprio do campo, que gera homogeneização, conformidade a normas, expectativas, padrões discursivos, e, nesse mesmo processo, perpetua a divisão entre sujeitos políticos ativos – os pro-

fissionais, aqueles que dominam os códigos do campo – e a massa de “profanos”, no sentido de Bourdieu, limitados a optar entre as ofertas que lhe são apresentadas. Isso põe em xeque o potencial emancipador que a incorporação de múltiplas perspectivas ao debate político promete.

Em suma, o campo político reproduz assimetrias e exclusões. A presença dos integrantes de grupos dominados nos espaços de poder não elimina, nem reduz substancialmente, por si só, a desigualdade política – apenas torna o conjunto de tomadores de decisão mais similar ao corpo social. Ela pode, sim, gerar tensões e ampliar os custos da reprodução da dominação, mas sempre na contramão dos mecanismos de exclusão e cooptação que o campo põe em funcionamento.

A homogeneidade do grupo politicamente dominante é mantida por uma série de barreiras com ação conjunta. A demanda por presença política contrapõe-se aos efeitos desses constrangimentos. Mas as estruturas do campo político resistem à inclusão efetiva, mantendo os representantes de grupos subalternos em posição periférica e impondo ônus simbólicos especiais à sua ação. A verbalização de suas perspectivas é distorcida pela necessidade de adaptação aos padrões que conferem legitimidade aos agentes políticos (um ponto ao qual voltarei na próxima seção).

O conceito de perspectiva mostra-se, então, uma má aposta para justificar a presença política de grupos subalternos. Uma via mais atraente coloca tal presença como uma questão de *justiça*. A demanda por presença política se justifica porque a posse do capital político, assim como do capital econômico, do capital cultural etc., engendra a possibilidade do exercício de poder – e a concentração do poder nas mãos de poucos é uma forma de injustiça social (daí a necessidade de redistribuição desses capitais). Assim como a associação entre uma maior ou menor possibilidade de aceder a tais formas de poder e determinadas caracterís-

ticas imputadas, isto é, a monopolização dessas posições por uns poucos grupos, é também uma injustiça⁵.

As perspectivas, por sua vez, se mostram ferramentas úteis para pensar a produção social dos interesses. As vivências associadas a determinadas posições na sociedade geram pontos de vista que estão na raiz dos interesses sociais. O reconhecimento da importância das perspectivas produz a reivindicação de que tais grupos possuam espaços em que possam construir, de forma dialógica, um entendimento autônomo sobre seus próprios interesses. Mais do que diretamente na demanda por representação, está nesse ponto – que liga perspectivas compartilhadas e produção de interesses – o elemento mais produtivo do conceito de Young.

Poder e autonomia

38 A tensão entre autenticidade e efetividade, que foi descrita aqui como um efeito dos constrangimentos à ação dos dominados impostos pela estrutura do campo político, aparece de forma diferente – neutra e mesmo positiva – na visão de Nadia Urbinati. A autora italiana se coloca como uma defensora das virtudes da representação política, um ponto constante em sua obra. A representação não é, para ela, um sucedâneo da participação ou mesmo da democracia direta, adotado *faute de mieux*. É uma forma superior de organização política, que deve ser avaliada por seus próprios méritos.

Urbinati indica duas vantagens principais da representação eleitoral. Ela

destaca a natureza idealizadora e julgadora da política [...], uma arte pela qual os indivíduos transcendem o imediatismo de sua experiência e de seus interesses [...].

⁵ Não é necessário ir muito longe: tal monopólio fere a segunda parte do segundo princípio de justiça de Rawls.

A representação – e o julgamento eleitoral que é parte necessária da representação democrática – projeta os cidadãos numa perspectiva orientada para o futuro e assim confere à política sua dimensão ideológica (Urbinati, 2000, p. 760; ênfases suprimidas).

O voto em candidato privilegiaria a *longue durée*, ao contrário do voto em questões, como na democracia direta, que refletiria demandas mais imediatas (Urbinati, 2006, p. 31).

A segunda vantagem, a mais relevante para a presente discussão, é que ela distancia os representantes de seus constituintes, o que tanto exige a produção de “formas de unificação [...] construídas simbólica ou politicamente” (Urbinati, 2006, p. 20; ênfases suprimidas)⁶; quanto amplia o papel das ideias na política. Assim, a autora italiana se coloca nos antípodas da “política de presença”. A autonomia dos representantes (não apenas no sentido do mandato livre burkeano, mas também da ausência de laços identitários) é necessária para o bom funcionamento dos processos deliberativos. O caráter democrático seria protegido pelo simples mecanismo eleitoral, encarnação do “poder negativo” dos cidadãos – a possibilidade de destituição dos governantes pela não recondução ao cargo (Urbinati, 2006, p. 29).

O poder negativo, tal como apresentado por Urbinati, não é uma mera reedição da “democracia protetora” dos utilitaristas (Macpherson, 1977 [1976]), em que a franquia eleitoral visa exclusivamente dar aos governados uma arma para evitar a tirania dos governantes. Os cidadãos possuem outros interesses além da não escravização e seu poder se exerce num julgamento eleitoral complexo e multifacetado.

Ao defender a ideia de representação como *advocacy*, Urbinati desenvolve com mais clareza a defesa do distanciamento entre o representante e seus representados. O *advocate*

⁶ Ver também Urbinati (2006, p. 6).

é definido como alguém que combina a vinculação “apaixonada” à causa de seus constituintes com a autonomia de julgamento (Urbinati, 2000, p. 773). De acordo com sua abordagem, essa solução é melhor tanto para os representados quanto para o funcionamento do sistema político geral. A noção de *advocacy* inclui compromisso com uma posição, mas não se confunde com o partidarismo cego. Os *advocates* são “defensores apaixonados e inteligentes” (Urbinati, 2000, p. 775), mas preparados para entender as razões alheias (Urbinati, 2000, p. 776). Assim, o conflito de interesses é admitido, mas controlado pelo distanciamento que os representantes são capazes de guardar em relação às posições que advogam. Esse distanciamento é o espaço para que a razão possa se fazer presente na arena política⁷.

40 Já para os representados, as vantagens se colocam em termos de eficácia. “Nós buscamos conseguir o melhor defensor [de nossas posições], não uma cópia de nós mesmos” (Urbinati, 2000, p. 776). A *expertise* do profissional da política permite que os interesses sejam promovidos de maneira mais efetiva – uma versão repaginada do velho argumento da especialização funcional, contra o qual sempre se levantaram todos aqueles que viam a ação política como essencial para a liberdade, fossem republicanistas ou participacionistas. Na medida em que tal *expertise* se associa à posse de competências que são desigualmente distribuídas na sociedade, é provável que os *advocates*, não importa quais posições defendam, provenham dos mesmos grupos sociais. Mas isso não é um problema para Urbinati.

⁷ Cumpre ressaltar que “Representation as advocacy” é o momento de maior aproximação de Urbinati com a teoria deliberativa. Na breve retomada, por vezes literal, que faz da noção de *advocacy* em seu *Representative democracy* (Urbinati, 2006, pp. 44-48), os elementos deliberacionistas já são deixados de lado. E no artigo “Unpolitical democracy” predomina um tom crítico em relação a pressupostos da corrente (Urbinati, 2010).

Ainda que ela diga que a representação, tal como defende, é uma “política de presença por meio de ideias” (Urbinati, 2006, p. 247; ênfase suprimida), fica clara sua distância em relação às preocupações de autoras como Young ou Phillips. No máximo, Urbinati anota que “o representante que acredita na e partilha da visão de seus constituintes presumivelmente estará mais motivado e determinado a advogar sua causa” (Urbinati, 2006, p. 48). Mas não se trata de uma abertura para a importância das perspectivas sociais e sim de uma (tímida) desvinculação da ideia de que a representação é uma técnica a ser aplicada por um profissional que não liga para qual é sua clientela. A *identificação* é útil (embora, pelo que se depreende da prudente formulação de Urbinati, não obrigatória); a *identidade*, por outro lado, permanece supérflua.

Falta, na compreensão de Urbinati, a atenção a três elementos. Primeiro, o fato de que o representante ocupa uma posição de poder. Ele possui acesso a recursos políticos que o colocam em posição de autoridade em relação a seus próprios constituintes. Graças à especialização na política, possui também uma superioridade de conhecimento. A assimetria entre representantes e representados é um dos problemas da democracia representativa e o modelo de *advocacy*, com sua ênfase na eficácia, tende a agravá-la.

Também falta a Urbinati o entendimento das consequências geradas pelas assimetrias de recursos políticos entre representantes e representados. Sua aposta no “juízo eleitoral”, que não é nada mais do que a crença no funcionamento dos mecanismos de *accountability*, é pouco sustentável. Esse julgamento é contaminado pela baixa informação dos eleitores, pelo baixo incentivo à capacitação política que a mera participação eleitoral provê e pelo distanciamento entre a vivência cotidiana e o mundo das decisões políticas. Um modelo que exige um fluxo de comunicação pujante e horizontal entre representantes e representados pode fun-

cionar em seus próprios termos, mas não se aplica às sociedades desiguais realmente existentes⁸.

Por fim, falta a Urbinati entender que a representação política possui um caráter *constitutivo*, que não deve ser ignorado:

Se a sociedade é apreendida como estando composta de unidades elementares discerníveis, a representação consiste numa simples descrição, em uma tradução. Mas se a sociedade é considerada, ao contrário, como opaca e ilegível, a representação deverá tomar uma dimensão construtiva: para exprimir a sociedade, ela deve antes produzi-la (Rosanvallon, 1998, p. 119).

42

Reconhecer essa dimensão construtiva, que acompanha a ideia de representação política desde Hobbes, não significa que ela deva ser vista como arbitrária. A construção da sociedade ou, se preferirmos, da comunidade política deve respeitar elementos, tendências ou, para dizer o mínimo, um conjunto de possibilidades que é dado pelo próprio tecido social. Assim, mudanças nos padrões de pertencimento de grupo e processos de formação de identidades individuais e coletivas potencialmente geram desafios a formas antes estabelecidas e assentadas de representação/construção das comunidades políticas.

Um dos principais desafios da representação política democrática reside aí: em não bloquear a constituição de determinadas identidades coletivas, nem impô-las autoritariamente, garantindo um diálogo entre representantes e representados que depende da capacitação política destes

⁸ Num parágrafo da conclusão de *Representative democracy*, Urbinati observa a necessidade de controlar a influência do dinheiro e da mídia (Urbinati, 2006, pp. 236-237). É o único momento, em todo o livro, em que o mundo real aparece. Feito o lembrete, não se discute *como* tal controle pode ser efetivado, nem, na sua ausência, o que permanece de válido no modelo proposto.

últimos. A delegação das funções representativas a *advocates* dotados de *expertise* superior pode gerar ganhos de eficácia, como quer Urbinati, mas apenas se as identidades e as preferências são percebidas como dados prévios. Como não o são, a delegação que a concepção de representação como *advocacy* prevê implica retirar dos constituintes a possibilidade de construir autonomamente suas preferências políticas – um incentivo, de fato, a que abracem “preferências adaptativas” (Knight e Johnson, 1997, p. 298), oferecidas por aqueles que, de uma posição social diferenciada, falam em seu nome.

A noção de representação como *advocacy*, tal como apresentada por Urbinati, deságua em interpretações menos cautelosas – no Brasil pelas mãos, por exemplo, de Avritzer (2007) e de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Os rótulos são variados: representação presuntiva, representação virtual, representação pelas organizações da sociedade civil, representação por afinidade. Sem querer aplinar as diferenças entre esses autores e essas concepções, há um ponto comum importante: é a ideia de que, cada vez mais, existem intermediários na relação entre Estado e sociedade civil (que são organismos da sociedade civil ou organizações não governamentais), aceitos como interlocutores legítimos, na condição de representantes de determinados interesses ou grupos. Como pretendo demonstrar, a despeito da riqueza de *insights* nelas contidos, tais interpretações aprofundam seriamente os problemas já identificados na posição de Urbinati, sobretudo porque retiram o último anteparo – o “juízo eleitoral” – que garantia alguma esperança de controle dos representantes pelos representados. Tal como no caso de Young e Urbinati, minha discussão aqui ocorre com textos, não com autores – isto é, não farei mais do que referências breves a inflexões presentes em outras obras, quer de Avritzer, quer de Gurza Lavalle e seus colaboradores.

Mesmo nos momentos em que se mostra mais receptiva à “representação democrática não eleitoral”, Urbinati aponta os problemas da ausência de formas de autorização e *accountability*. Bem ou mal, a representação eleitoral garante um patamar de igualdade entre os representados, por meio do acesso de todos à franquia. “Não há igualdade equivalente de influência ou voz no domínio não eleitoral, onde as vantagens de educação, renda e outros recursos desigualmente distribuídos são mais capazes de se traduzir em padrões de sobre e sub-representação” (Urbinati e Warren, 2008, p. 405). Tal preocupação parece ausente em muitos estudos que tratam de *advocates* não eleitos.

44 “Representação política e organizações civis”, de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, se apresenta como uma investigação empírica sobre organizações da sociedade civil em São Paulo, que os autores *constatam* que exercem funções representativas. Trata-se, então, de adaptar a teoria a uma situação dada pela realidade. As entidades da sociedade civil “assumem compromissos de representação”, num “esforço de intermediação orientado a conectar” os grupos sub-representados ao Estado e à política eleitoral (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 44)⁹. A noção central, de “compromisso de representação”, é retirada de Edmund Burke, que se torna assim inspirador da visão de representação virtual.

A referência a Burke é criticada por Avritzer, que observa que o autor irlandês defendia uma forma de representa-

⁹ Em texto posterior, tal capacidade de intermediação ganha uma nova dimensão, já que as organizações civis seriam promotoras da “*accountability* societal” (Gurza Lavalle e Castello, 2008). Não há espaço para desdobrar a discussão, mas o conceito de *accountability* societal, apresentado em primeiro lugar por Peruzzotti e Smulovitz (2002), parece-me provocar mais confusão do que esclarecimento. Na ausência tanto da obrigatoriedade de resposta por parte dos detentores do poder, quanto da possibilidade de aplicação de sanções por parte de seus supervisores, é difícil falar em *accountability*. A ideia de “mecanismos contrademocráticos”, de Pierre Rosanvallon (nota 16, *infra*), mostra-se mais profícua.

ção sem eleições, própria dos regimes monárquicos anteriores à Revolução Francesa. Assim, “na ânsia de legitimar uma forma de representação pós-eleitoral, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello acabam resgatando um argumento pela legitimidade da representação pré-eleitoral” (Avritzer, 2007, p. 451). Creio que o problema é outro. A concepção burkeana – que passa, sim, pelo mecanismo eleitoral, como fica claro em sua expressão mais acabada, o “Discurso aos eleitores de Bristol” (1984 [1774])¹⁰ – incorpora a ideia de que o representante transcende os interesses de seus constituintes, seja por sua competência superior, seja por sua vinculação a um bem maior, o bem da nação, que ultrapassa as preferências mesquinhas dos simples eleitores. A superioridade do representante, por seu preparo ou por seus horizontes mais amplos, torna-se especialmente problemática quando, como no modelo de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, os mecanismos de autorização e de *accountability* são deixados de lado.

45

Identificada a presença do “compromisso de representar” nas organizações da sociedade civil, os autores se dedicam a elencar os argumentos que embasam a pretensão de representatividade, tal como aparecem nos discursos das próprias entidades. Os argumentos que ecoam elementos clássicos da democracia representativa – autorização dos representados, afiliação dos representados, identidade com os representados – pouco aparecem. O foco está na prestação de serviços, na proximidade com os representados e, em especial, na capacidade de intermediação. Organizações da sociedade civil se credenciam como representantes na medida em que têm acesso a espaços decisórios que, de outra maneira, estariam vedado a seus representados (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 52).

¹⁰ Burke combina um aspecto de representação virtual (na relação dos eleitores com os cidadãos desprovidos do direito de voto) com outro de representação eleitoral (na relação entre os eleitores e os deputados). *Ambos* são necessários no seu modelo.

Enquanto as outras justificativas são descartadas como inválidas, esta é considerada adequada¹¹. Sua aproximação com a ideia de *advocacy* é ressaltada e, embora seja anotada a ausência de mecanismos de controle dos pretensos representados sobre seus representantes, o texto prefere ressaltar que a valorização da capacidade de intermediação reflete as transformações na relação que a sociedade civil projeta com o Estado – do antiestatismo predominante no período da ditadura à busca de interlocução que, segundo a quase unanimidade da literatura, marca sua ação no período de redemocratização. “Enquanto o argumento de proximidade permanece fiel à lógica dominante dos atores societários durante o período da ditadura, o argumento de intermediação espelha [...] a conjuntura de inovação institucional dos últimos anos” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 58).

46 Em texto posterior, enfatiza-se o “compromisso subjetivo” com as pessoas que a associação deseja representar (Houtzager e Gurza Lavalle, 2010, p. 4). É uma útil descrição da imagem que estas organizações têm de sua própria ação, mas não serve para fundar o caráter democrático da representação presumida. Na ausência de mecanismos de controle, o compromisso subjetivo mantém uma relação demasiado assimétrica entre os *advocates* e seus representados. Ainda mais quando se reconhece que, numa curiosa inversão da visão mais convencional, são os representan-

¹¹ O argumento da prestação de serviços aos pretensos representados é considerado incompatível com os “requisitos mínimos da democracia” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 57), ao passo que o argumento da proximidade reeditaria os dilemas da democracia direta (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 58). Considero esta última afirmação pouco sustentada, mas ela foge do foco da discussão aqui proposta. Em textos posteriores, as assimetrias entre as organizações da sociedade civil, que colocam algumas em posição central e relegam outras a posições periféricas, são anotadas, mas não são consideradas graves o suficiente para comprometer o potencial de representação democrática antes identificado (Gurza Lavalle, Castello e Bichir, 2007, 2008; Houtzager e Gurza Lavalle, 2010). A fim de não estender em demasia a discussão, no restante deste texto vou me ater basicamente ao artigo original.

tes que escolhem os representados – “as associações civis podem rejeitar ou aceitar o papel de representantes de *constituencies* que elas identificam (e definem)” (Houtzager e Gurza Lavalle, 2010, p. 9).

“Sociedade civil, instituições participativas e representação”, de Leonardo Avritzer, se move em terreno semelhante, embora não se furte a criticar a abordagem de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello. Ele identifica dois processos simultâneos que o levam a falar numa ampliação da representação: a presença de porta-vozes que tematizam questões nos fóruns formais de deliberação e a escolha de organizações como representantes da sociedade civil em novos espaços deliberativos, como os conselhos. Assim, a representação da sociedade civil é vista como uma “superposição de representações sem autorização e/ou monopólio” (Avritzer, 2007, p. 444). O representante “por afinidade” é um ator que age por conta própria, mas se identifica com outros e fala em nome deles (Avritzer, 2007, p. 447).

47

O esforço teórico sustenta-se em duas contribuições, a de Urbinati, incorporada de forma bem mais expressa que no texto de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, e a de John Dryzek e Simon Niemeyer (uma versão anterior do que se tornou Dryzek e Niemeyer, 2008; Dryzek, 2010). O mérito principal de Urbinati, na leitura de Avritzer, é localizar a eleição como um momento indispensável, mas não exclusivo, da representação e da relação entre Estado e sociedade civil, integrando-a no contexto amplo do julgamento político (Avritzer, 2007, pp. 452-453)¹². De Dryzek e Niemeyer, por outro lado, ele retira a ideia de uma “câmara de discursos”, paralela ao parlamento, em que as diferentes

¹² No entanto, o julgamento eleitoral permanece, na obra de Urbinati, com uma centralidade maior do que a atribuída por Avritzer. Ver, por exemplo, Urbinati, 2010. Ao diferenciar o representante eleito do *advocate*, ele promove um movimento que é estranho ao pensamento de Urbinati, para quem uma das características do eleito é precisamente atuar como *advocate*.

posições sobre os temas da agenda pública estariam presentes (representadas) e poderiam expor-se mutuamente a seus argumentos de acordo com a cartilha da democracia deliberativa. A composição desta câmara – isto é, a tarefa de “(a) mapear a constelação de discursos relevantes para uma questão e (b) determinar que indivíduos melhor representam cada discurso” (Dryzek e Niemeyer, 2008, p. 486) – é dada como uma questão que se resolve de forma técnica.

Partindo destas duas reflexões, Avritzer constrói uma tipologia em que o representante pode ser um agente (escolhido por meio eleitoral), um *advocate* ou um “partícipe” (Avritzer, 2007, p. 456)¹³. O *advocate* se legitima não pela autorização, mas pela “afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos” (Avritzer, 2007, p. 457). Já o partícipe, nessa tipologia, é a organização da sociedade civil, que assume a função de representante em conselhos ou órgãos similares e se legitima por meio de “uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente” (Avritzer, 2007, p. 458). É o representante de um conjunto de organizações e associações, pelo qual fala nestes fóruns.

48

Temos então, sobrepostas, uma representação de pessoas (agentes), outra de “discursos e ideias” (*advocates*) e uma terceira de “temas e experiências” (partícipes), em fóruns distintos, mas que se comunicam (Avritzer, 2007, p. 458)¹⁴. Apesar da maior complexidade do modelo que produz, Avritzer, tanto quanto Gurza Lavalle, Houtzager e Castello,

¹³ Avritzer opta por utilizar “advocacia” e “advogado” em lugar das formas inglesas *advocacy* e *advocate*. Seu texto ganha em fluência, mas se perde a distinção entre o *advocate* e o advogado (*lawyer*). Escolhi, assim, manter as palavras em inglês.

¹⁴ *Advocates* e partícipes são, muitas vezes, as mesmas organizações, atuando na esfera pública discursiva informal, num caso, e nos novos espaços deliberativos formais, no outro. No restante deste *paper*, por economia de linguagem, vou usar *advocate* e *advocacy* como termos genéricos, que expandem para agentes da sociedade civil o sentido original proposto por Urbinati e englobam tanto os dois modelos alternativos de Avritzer quanto o de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello.

tende a equivaler fala na esfera pública com representação e, no passo seguinte, incorporar o adjetivo “democrático”, expressa ou tacitamente, a qualquer forma de fala/representação originada na sociedade civil.

Em relação à representação formalista, nesses modelos faltam tanto mecanismos de autorização quanto de prestação de contas. Em relação à representação descritiva, falta a similaridade com o grupo a ser representado. São problemas dos quais os autores mostram consciência, mas que não julgam suficientes para descartar a aposta nessa nova forma de representação, como mecanismo complementar à representação formal. Julgar as novas formas pelos padrões da representação eleitoral é “operação pouco produtiva”, segundo Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 45); mais ainda, acusá-las pela ausência de autorização e *accountability* “cancela em vez de [...] adentrar” o problema (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 46). Já Avritzer advoga pela “redução da preocupação com legitimidade dessas novas formas de representação”, sendo a questão de fato o modo pelo qual elas se sobrepõem, com autorização e representação virtual ocupando os mesmo espaços e falando em nome dos mesmos grupos (Avritzer, 2007, p. 459). Em todos os casos, há um *parti pris* favorável aos novos modelos de representação, que seriam promotores de uma saudável ampliação da presença da sociedade civil, sendo necessário anular os elementos presentes na teoria tradicional da representação que provocariam uma avaliação crítica de tais formas representativas.

Não há como negar que estes intermediários – organizações da sociedade civil, organizações não governamentais – atuam como representantes, mas a questão é saber se essa forma de representação é *democrática*. Embora, muitas vezes, os *advocates* desempenhem papéis que contribuem para o bom funcionamento da democracia, incluindo temas e promovendo a defesa de interesses que, de outra maneira, estariam ausentes, uma série de fatores conduz à conclusão de

que a resposta à questão é negativa. Nessa discussão, não é possível elidir o problema da legitimidade – e os problemas a ele associados, da autonomia dos representados e da formação das preferências políticas.

Antes de mais nada, cabe observar que autorização e *accountability* se impõem pela exigência de que existam mecanismos que permitam o controle dos representantes pelos representados. Na sua ausência, ficamos na dependência da “boa vontade” ou da “boa fé” dos representantes, com todos os problemas que isso coloca. Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de *mecanismos institucionais* que impeçam a usurpação do poder – daí a ideia de *checks and balances*, de mecanismos de controle, de desconcentração do poder¹⁵.

50 Representantes escolhidos por sorteio (Miguel, 2000) não cumprem estes requisitos – não recebem autorização dos representados, nem são *accountable*. Tais problemas seriam remediados com a similaridade entre representantes e representados, que a seleção aleatória garante, e sobretudo com o funcionamento do “princípio da rotação” (Manin, 1997), segundo o qual governantes e governados se alternam nessas posições. Os *advocates*, no entanto, são caracterizados

¹⁵ Uma posição diferenciada é a de Pierre Rosanvallon, que em sua obra recente tem discutido a crescente desconfiança em relação aos representantes escolhidos por meio eleitoral. Emergem, assim, instituições “destinadas a compensar a erosão da confiança por uma organização da desconfiança” (Rosanvallon, 2006, p. 12; ênfase suprimida). São organismos judiciários ou parajudiciários, públicos ou privados, observatórios, *watchdogs* etc., voltados à supervisão e contestação do exercício do poder, que ele chama de “contrademocráticos”. Sua legitimidade não estaria baseada em autorização e responsividade, mas em imparcialidade, reflexividade ou proximidade (Rosanvallon, 2008). Mas ele observa expressamente que os movimentos contrademocráticos *não* têm funções representativas (Rosanvallon, 2006, p. 71). As reflexões de Rosanvallon abrem toda uma série de novos desafios, que não têm como ser enfrentados nos limites deste artigo. Para um resumo de seu pensamento, ver Silva (2009). Para uma crítica que o coloca, ao lado de Phillip Pettit, como desejo de uma “democracia apolítica”, que substitui o julgamento político comprometido por um ideal de justiça imparcial, ver a própria Urbinati (2010).

por uma marca de distinção (a competência superior) e tendem a ocupar permanentemente tais funções.

Não é necessária uma grande clarividência para identificar os problemas da autorização eleitoral, submetida a formas de manipulação, sensível ao poder econômico e à influência da mídia, quando não à intimidação aberta. Também os mecanismos de *accountability* cumprem mal suas promessas, dada a pouca capacidade de supervisão dos representantes pelos representados, o fluxo defeituoso de informações ou os compromissos interpostos com interesses alheios aos dos eleitores (Miguel, 2005). Ainda assim, autorização e *accountability* são os instrumentos que promovem a incerteza quanto ao exercício do poder, que, como dizia Przeworski (1984 [1983]), é a marca da política democrática. Se são insuficientes, como de fato são, nem por isso são descartáveis. Formas de representação que deles prescindem, como porta-vozes autoinstituídos, quase com certeza estarão em pior situação no que se refere a seu caráter democrático.

Além disso, a legitimidade desses intermediários está vinculada à capacidade de agir, de se colocar publicamente. Diversos grupos, organizações ou mesmo indivíduos podem almejar a posição de porta-vozes de determinadas visões políticas ou interesses sociais. Nem todos, porém, têm condições de se colocar na esfera pública de maneira a reivindicar tal posição. São necessários recursos materiais e simbólicos, providos muitas vezes pelo Estado, por fundações privadas, por organismos multilaterais como o Banco Mundial ou por redes transnacionais de *advocacy*. Se, na ausência de mecanismos de controle e autorização, essas organizações não prestam contas àqueles cujos interesses dizem representar, devem prestar a seus patrocinadores. Uma ampla literatura discute os problemas da *accountability* das ONGs, observando, em especial, como as ONGs dos países mais pobres são vulneráveis à agenda de suas “irmãs” do Norte (Brown e Fox, 1998; Sorj, 2005).

A contraface da capacidade de agir é o *reconhecimento* como interlocutor válido. Alguém, portanto, o provê: alguém reconhece que determinada organização está credenciada a falar em nome de determinados grupos, experiências ou interesses. Não são os pretensos representados, uma vez que os mecanismos de autorização foram descartados. Então é o Estado que vai convocar representantes da sociedade civil para seus espaços de negociação. Ou outros agentes do campo político, que vão escolher seus interlocutores – incluídas, entre estes agentes, aquelas associações que já conquistaram legitimidade para falar. Ou, ainda, os meios de comunicação de massa, que cumprem seu papel de *gatekeepers* tanto dos discursos considerados relevantes quanto dos porta-vozes legítimos destes discursos (Miguel, 2002; Gomes, 2004). Enfim, há uma legitimação derivada que pode reforçar as hierarquias e o poder já existentes.

52 Um elemento importante para gerar legitimidade é a capacidade de adaptação aos modos discursivos dominantes. O padrão discursivo é um poderoso mecanismo de exclusão e de conformidade ao campo (Bourdieu, 1979). Campos excluem, conforme visto na seção anterior, e a exigência de uma determinada modulação da fala – em termos de domínio da norma culta, de vocabulário, de sintaxe, de disposição afetiva, mas também, pensando agora em “fala” no seu sentido mais estrito, de prosódia, sotaque ou tom (Bickford, 2006) – é central nesse processo.

Pedro Vermelho, o macaco que aprende a falar no conto “Relatório para uma academia”, de Kafka, conta sua história, mas observa que “só posso retrair com palavras humanas o que então era sentido à maneira de macaco” e tornou-se incapaz de “alcançar a velha verdade do símio” (Kafka, 1990 [1919], p. 60). Sem ter se tornado inteiramente homem, ele é um “ex-macaco”. As imposições do campo político são similares, só aceitando como fala aquilo que preenche determinadas expectativas. A presença de Pedro

Vermelho, por mais que esteja vestido como gente e mantenha modos impecáveis, certamente causa incômodo nos acadêmicos a quem se dirige. Mas sua fala, humanizada, garante uma identificação que é tanto maior quanto mais ele se afasta de seu passado simiesco.

Não se trata – ou não se trata necessariamente – de cooptação ou de oligarquização, no sentido de Michels (1982 [1914]). É um imperativo de eficácia, na medida em que a recusa à adaptação aos padrões exigidos pelo campo implica em marginalização. Esse imperativo coloca os dominados diante de um dilema entre eficácia e autenticidade que os dominantes não precisam enfrentar.

O problema mais grave dos modelos de *advocacy* está no paternalismo e autoritarismo subjacentes. O liberalismo presume um grau de capacidade de decisão autônoma por parte das pessoas (e, portanto, que a representação deriva, de alguma maneira, da vontade e consentimento dos representados). É uma posição complexa, pois isso não implica negar a existência e a importância de mecanismos de manipulação e de relações de dominação – onde se coloca boa parte da crítica ao liberalismo. Mas a resposta a isso não é postular uma posição superior, e sim incrementar a produção das condições que permitam a formulação de preferências autônomas. Dito de outra forma, eu não posso pretender me colocar democraticamente na condição de *representante* de um grupo sem estabelecer um diálogo, em primeiro lugar, com aqueles que desejo representar.

Podemos pensar em três situações:

Há grupos que buscam defender os interesses de seres sem condições de expressar-se por conta própria: o meio ambiente, uma espécie animal, o patrimônio cultural etc. A defesa de tais valores é um dos papéis tradicionalmente reconhecidos da sociedade civil. Mas se pode chamar isso de “representação” apenas graças à polissemia da palavra. O Greenpeace, por exemplo, não se coloca como repre-

sentante (virtual, por afinidade, por *advocacy*, como quer que se queira) das “pessoas interessadas em preservar o planeta”, mas fala em nome de uma causa ou, metaforicamente, do próprio planeta.

Há grupos em que há necessidade de postular que seus integrantes são dotados da capacidade (potencial, ao menos) de estabelecer autonomamente suas preferências e produzir autonomamente seus interesses. A ideia de que esses grupos serão representados por pessoas alheias a eles é, em si, autoritária. Para pegar um exemplo comum a essa literatura: mulheres ocidentais que falariam em nome das mulheres do Oriente Médio. Eu posso defender mudanças radicais na condição de vida das mulheres do Oriente Médio, posso argumentar (razoavelmente) que as condições de submissão em que se encontram as impedem de reivindicar elas próprias essas mudanças, ou mesmo de desejar estas mudanças. Mas isso não faz de mim um representante delas, um porta-voz delas. As ONGs internacionais feministas, como reconhece Avritzer, representam um “discurso sobre os direitos das mulheres em geral”, não as mulheres (Avritzer, 2007, p. 457).

54

O ponto a ser destacado é que a existência de tais entidades, que verbalizam a defesa desses direitos, não supre a ausência, na esfera pública, de representantes efetivos das mulheres submetidas a opressão. Os *advocates* promovem uma forma de substituição que faz com que a autoexpressão dos dominados deixe de aparecer como um problema a ser enfrentado. Afinal, seus direitos ou interesses já se fazem ouvir, defendidos por grupos e indivíduos melhor capacitados. Além disso, o que esses *advocates* apresentam como sendo as demandas de seus representados virtuais não é, necessariamente, aquilo que eles produzem ou produziram como preferências caso tivessem acesso a espaços em que pudessem gerá-las de forma autônoma. É aqui que as perspectivas sociais, ignoradas por essa literatura, tornam-se relevantes.

Como observa Sapiro (1981, p. 704), “não é razoável pensar que sistemas políticos representarão grupos antes não representados até que estes grupos desenvolvam um sentimento de seus próprios interesses e apresentem demandas ao sistema”. A substituição gerada pelos mecanismos de *advocacy* pode obstaculizar este processo, trabalhando contra a autonomia dos grupos.

Por fim – e esta é a terceira situação –, há grupos em situação ambígua, notadamente pessoas que se julga que não possuem a capacidade de falar por si mesmas na esfera pública. Os dois exemplos mais evidentes são crianças ou indivíduos com problemas mentais. Mesmo aí, há necessidade de tomar cuidado com a presunção de que não é problemático falar em nome de outro. Penso no movimento dos meninos e meninas de rua, que busca dar voz a essas crianças, ou no movimento da neurodiversidade, que reivindica que indivíduos considerados “deficientes mentais”, sobretudo os autistas, sejam ouvidos em sua própria voz.

Não se trata de uma questão simples. O *slogan* “por autistas para autistas”, do que é chamado por Ortega (2009, p. 71) de “movimento de autoadvocacia do autismo”, invoca a ideia de que há uma diferença (a ser preservada) e não uma doença (a ser tratada). Plausível para autistas altamente funcionais, muitas vezes diagnosticados com a síndrome de Asperger (uma versão “branda”, sobre a qual não há sequer consenso em se considerar uma forma de autismo), não o é tanto para os casos extremos, quando não há “nem a capacidade cognitiva de falar nem de dizer o que pensam ou sentem, quanto menos de se organizar política e comunitariamente” (Ortega, 2009, p. 75). Para estes (ou, melhor, para seus pais e aqueles que se colocam como zeladores de seu bem-estar), as formas de integração ou normalização, denunciadas pelos defensores da diferença autista, parecem ser o único caminho para a minoração de severas limitações.

Assim, emergem conflitos sobre quem pode falar em nome dos autistas – ou em nome de quais autistas. As fronteiras da identidade autista não são facilmente definidas (Baker, 2006; Ortega, 2008). Se é razoável pensar que indivíduos incapacitados precisam ser tutelados, por outro lado o impulso para obter uma voz própria é legítimo e deve ser respeitado. O caso do movimento da neurodiversidade expõe as dificuldades próprias de uma situação limite, mas, também, que a possibilidade de *falar com a própria voz* é um bem que deve ser estimulado a todos os que dele possam usufruir.

Conclusão

56 Em suma, da mesma maneira que a qualidade da representação é um indicador da qualidade da democracia enquanto realização da autonomia coletiva, a representação democrática exige que se fomente a autonomia individual, isto é, que as pessoas sejam capazes de produzir seus próprios interesses a partir da reflexão crítica sobre o mundo e do diálogo com seus semelhantes. Formas de representação como *advocacy*, embora possam trazer benefícios a curto prazo para integrantes de um ou outro grupo social, não estimulam o exercício dessas autonomias.

A ideia de *advocacy* tende a equivaler interesses e necessidades ou mesmo priorizar estas últimas. Trata-se de uma posição congruente com seu viés paternalista – a ênfase em necessidades, em vez de interesses, “acomoda-se mais facilmente com a decisão por *experts*, em favor do grupo necessitado” (Phillips, 1995, p. 73). Ressoa os argumentos das defensoras do pensamento maternal, que rejeitam expressamente os interesses “egoístas” em favor de uma política com estofamento moral, voltada à satisfação das necessidades (Diamond e Hartsock, 1981). Necessidade, no entanto, remete a uma categoria pré-política. É na construção dos interesses que se pode exercer uma ação autônoma.

A ideia de autonomia é central porque implica tanto a capacidade de que os indivíduos produzam, coletivamente, seus próprios interesses quanto que renegociem suas identidades e pertencimentos de grupo. “Autonomia” não significa que o *self* paira acima e além das relações sociais que o constituem. Mas também não é uma ilusão, uma vez que não seríamos mais do que um produto do nosso pertencimento comunitário – o “quem sou eu?” descartando o “que objetivos eu escolho?”, como no relato de Sandel (1982). Autonomia significa que, embora sejamos seres sociais, somos capazes de desenvolver competências que nos permitem avaliar criticamente as tradições e valores que herdamos (Barclay, 2000). Entendida como um bem social, necessário à democracia, estabelece a necessidade de universalização dos recursos materiais, informacionais e cognitivos que permitem seu desenvolvimento.

O ideal de autonomia é tanto individual quanto coletivo. Uma certa ortodoxia de esquerda denuncia as “noções individualistas de autodeterminação e autonomia do indivíduo, tão caras às projeções da direita neoliberal” (Altamira, 2008 [2006], p. 35) – como se uma pretensa emancipação coletiva pudesse prescindir da emancipação individual. A defesa da autonomia individual, entendida como a capacidade de reflexão crítica em relação ao grupo social, nada tem a ver com o individualismo abstrato ou a ideia de que a sociedade não existe, *à la* Margaret Thatcher. É um valor que necessita de determinadas condições sociais para se constituir e que estabelece um dos indicadores da qualidade da democracia. E que fortalece os compromissos com o coletivo, na medida em que se tornam mais reflexivos, esclarecidos e pactuados.

Ao mesmo tempo, é importante o entendimento de que a representação envolve uma forma de exercício de poder sobre os representados; portanto, a pluralidade social nos espaços de representação não resolve o problema da igual-

dade política. Mesmo com a realização ideal de uma representação descritiva, em que o corpo de representantes espelhe perfeitamente o conjunto dos representados, há a manutenção da concentração da capacidade de ação política em alguns poucos indivíduos – que espelhariam melhor a população, é verdade, mas continuariam formando uma elite diferenciada. É necessário não esquecer dos problemas da redistribuição do capital político e do aprimoramento dos mecanismos de supervisão dos representados sobre os representantes.

Não se trata de eliminar a discussão sobre perspectivas, mas de centrar a defesa da presença política no entendimento que a exclusão de determinados grupos dos espaços de tomada de decisão é uma forma de injustiça e tanto reflete quanto realimenta um déficit de poder desses grupos. Sem isso, o foco na representação de perspectivas sociais diversas, inspirado por Young, tem contribuído para obscurecer a centralidade da disputa de interesses na política, nivelando os três elementos identificados na representação (interesses, opiniões, perspectivas) e desinflando a relação, que é necessário enfatizar, entre as perspectivas sociais e a produção das preferências.

58

Por outro lado, a opção pela *advocacy* recoloca os interesses no centro, mas não valoriza os processos de formação autônoma destes interesses. A dimensão de exercício de poder, presente na representação, é deixada em segundo plano; e o papel das perspectivas sociais na produção das preferências e dos interesses é negligenciado. Tais problemas se revelam já nas formulações de Nadia Urbinati e são agravados naquelas leituras que transferem a *advocacy* para espaços extraparlamentares, retirando de cena os instrumentos institucionais de autorização e *accountability*. Não se trata de pretender que a representação formal, por meio de eleições, é a única dotada de potencial de legitimidade, mas de entender que mecanismos de autorização e *accountability*

devem ser buscados em todas as formas de representação que se queiram democráticas.

A aposta nas virtudes da representação por meio de *advocates* parecem animadas pelo desejo de contornar o problema da relação entre igualdade e democracia. Com a aparente irrevogabilidade do capitalismo e o refluxo da defesa de uma ordem social mais igualitária, atrelar a possibilidade de uma democracia efetiva à redução das desigualdades parece impor um veredito negativo: não teremos uma democracia melhor do que a que já temos. Cria-se, então, uma solução que elide a questão. Aqueles que possuem menos recursos (materiais, em primeiro lugar, mas também culturais, no sentido do “capital cultural” de Bourdieu) para a participação política encontram porta-vozes que se dispõem a prover suas necessidades e seu bem-estar. É uma falsa solução, que perpetua a exclusão política e não valoriza a conquista da autonomia.

De uma maneira que à primeira vista talvez pareça paradoxal – pois cada lado da moeda se associa a uma tradição intelectual diferente e muitas vezes oposta –, penso que é necessário combinar a atenção às formas de superação das desigualdades políticas, que atendem aos requisitos normativos de um aprofundamento da democracia, com o reconhecimento realista de que “política diz respeito a interesses e poder”. Enfim, esse percurso leva ao entendimento de que os problemas da representação não se entendem plenamente a não ser considerando outras dimensões além da tomada de decisões: a dimensão da participação no debate público (que não se esgota nos espaços formais, como o parlamento ou os conselhos, mas se espalha de diferentes formas, por meio, sobretudo, da mídia) e a dimensão da produção dos interesses. E afirma a necessidade de uma teoria da representação que volte a dar centralidade à categoria do “interesse”, mas que leve em conta os processos sociais de produção dos interesses.

Luis Felipe Miguel

é professor titular do Instituto de Ciência Política da UnB.

Referências Bibliográficas

- ALTAMIRA, C. 2008 [2006]. *Os marxismos do novo século*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- AVRITZER, L. 2007. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, v. 50, n. 3, pp. 443-464.
- BAKER, D. L. 2006. “Neurodiversity, neurological disability and the public sector: notes on the autism spectrum”. *Disability & Society*, v. 21, n. 1, pp. 15-29.
- BARCLAY, L. 2000. “Autonomy and the social self”. In: MACKENZIE, C.; STOLJAR, N. (orgs.), *Relational autonomy: feminist perspectives on autonomy, agency, and the social self*. Oxford: Oxford University Press.
- BICKFORD, S. 1996. *The dissonance of democracy: listening, conflict, and citizenship*. Ithaca: Cornell University Press.
- BOURDIEU, P. 1979. *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Minuit.
- BROWN, L. D.; FOX, J. A. 1998. “Accountability within transnational coalitions”. In: _____; _____. (orgs.). *The struggle for accountability: the World Bank, NGOs, and grassroots movements*. Cambridge: MIT Press.
- BURKE, E. 1984 [1774]. “Discurso a los electores de Bristol”. In: _____. *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DIAMOND, I.; HATSOCK, N. 1981. “Beyond interests in politics: a comment on Virginia Sapiro’s ‘When are interests interesting? The problem of political representation of women’”. *American Political Science Review*, v. 75, n. 3, pp. 717-721.
- DRYZEK, J. S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- _____; NIEMEYER, S. 2008. “Discursive representation”. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, pp. 481-493.
- ELSHTAIN, J. B. (1993 [1981]). *Public man, private woman: women in social and political thought*. Princeton: Princeton University Press.
- ELSTER, J. 1990. “Selfishness and altruism”. In: MANSBRIDGE, J. J. (org.). *Beyond self-interest*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FARIA, C. F. 2010. “Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria da democracia deliberativa”. Paper apresentado no 7º. *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Recife.

- FRASER, N. 1992. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". In: CALHOUN, C. (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press
- GOMES, W. 2004. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.
- GODIN, R. E. 2000. "Democratic deliberation within". *Philosophy and Public Affairs*, v. 29, n. 1, pp. 81-109.
- . 2004. "Representing diversity". *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 3, pp. 453-468.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. 2008. "Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo". *Caderno CRH*, n. 52, pp. 67-86.
- ; ———; BICHIR, R. M. 2007. "Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo". *Dados*, v. 50, n. 3, pp. 465-498.
- ; ———; ———. 2008. "Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 68, pp. 73-96.
- ; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. 2006. "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 60, pp. 43-66.
- HARTSOCK, N. C. M. 1998 [1983]. "The feminist standpoint: developing the ground for a specifically feminist historical materialism". In: ———. *The feminist standpoint revisited and other essays*. Boulder: Westview.
- HIRSCHMAN, A. O. 1979 [1977]. *As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOUTZAGER, P. P.; GURZA LAVALLE, A. 2010. "'Civil society' claims to political representation in Brazil". *Studies in Comparative International Development*, v. 45, n. 1, pp. 1-29.
- KNIGHT, J.; JOHNSON, J. 1997. "What sort of political equality does deliberative democracy requires?". In: BOHMAN, J.; REHG, W. (orgs.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press.
- KAFKA, F. 1990 [1919]. "Relatório a uma academia". In: ———. *Um médico rural*. São Paulo: Brasiliense.
- LEFORT, C.; GAUCHET, M. 1971. "Sur la démocratie: le politique et l'institution du social". *Textures*, n. 2-3, pp. 7-78.
- MACPHERSON, C. B. (1977 [1976]). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- MANIN, B. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- MARX, K.; ENGELS, F. 2007 [1846]. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo.
- MENDONÇA, R. F. 2011. “Teoria crítica e deliberação: diálogos instáveis”. Paper apresentado no 20º. *Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Porto Alegre.
- MICHELS, R. 1982 [1914]. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB.
- MIGUEL, L. F. 2000. “Sorteios e representação democrática”. *Lua Nova*, n. 50, pp. 69-96.
- . 2002. “Os meios de comunicação e a prática política”. *Lua Nova*, n. 55-56, pp. 155-184.
- . 2003. “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 51, pp. 123-140.
- . 2005. “Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, pp. 165-178.
- . 2010. “Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 36, pp. 25-49.
- ORTEGA, F. 2008. “O sujeito cerebral e o movimento da neurodiversidade”. *Mana*, v. 14, n. 2, pp. 477-509.
- . 2009. “Deficiência, autismo e neurodiversidade”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 1, pp. 67-77.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. 2002. “*Accountability* social: la otra cara del control”. In: ———; ———. (orgs.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PHILLIPS, A. 1995. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- PRZEWORSKI, A. 1984 [1983]. “Ama a incerteza e serás democrático”. *Novos Estudos*, n. 9, pp. 36-46.
- ROSANVALLON, P. 1998. *Le peuple introuvable: histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.
- . 2006. *La contre-démocratie: la politique à l’âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- . 2008. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.
- RUDDICK, S. 1989. *Maternal thinking: toward a politics of peace*. Boston: Beacon Press.
- SANDEL, M. J. 1982. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAPIRO, V. 1981. “When are interests interesting? The problem of political representation of women”. *American Political/Science Review*, v.75, pp. 701-716.

- SHAPIRO, I. 1999. "Enough of deliberation: politics is about interests and power". In: MACEDO, S. (org.), *Deliberative politics: essays on Democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- SILVA, R. 2009. "Pierre Rosanvallon e as metamorfoses da legitimidade democrática". Paper apresentado no *XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*. Rio de Janeiro.
- SORJ, B. 2005. *Civil societies North-South relations: NGOs and dependency*. Rio de Janeiro: The Edelstein Center for Social Research.
- SQUIRES, J. 2001. "Representing groups, deconstructing identities". *Feminist Theory*, v. 2, n. 1, pp. 7-27.
- SUNSTEIN, C. R. 1997. *Free markets and social justice*. Oxford: Oxford University Press.
- URBINATI, N. 2000. "Representation as advocacy: a study of democratic deliberation". *Political Theory*, v. 28, n. 6, pp. 758-786.
- . 2006. *Representative democracy: principles & genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2010. "Unpolitical democracy". *Political Theory*, v. 38, n. 1, pp. 65-92.
- ; WARREN, M. E. 2008. "The concept of representation in contemporary democratic theory". *Annual Review of Political Science*, v. 11, pp. 387-412.
- YOUNG, I. M. 1990a. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1990b. *On female body experience: "throwing like a girl" and other essays*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2001. "Activist challenges to deliberative democracy". *Political Theory*, v. 29, n. 5, pp. 670-690.

ALÉM DA TRANSPARÊNCIA: *ACCOUNTABILITY* E POLÍTICA DA PUBLICIDADE*

Fernando Filgueiras

Um dos temas centrais da teoria política contemporânea tem sido o da democratização do Estado no sentido de promover reformas apoiadas no diagnóstico de sua crescente crise. O objetivo desse processo é enfrentar as contradições estruturais que se expressam pela corrupção, pela baixa densidade dos processos eleitorais na vida cotidiana, pela escalada da violência e pela extensão da pobreza, mesmo em países do centro do capitalismo. Os processos de representação política se transformaram por conta da presença mais forte de lideranças plebiscitárias, da perda de centralidade dos partidos, das mudanças no mercado de trabalho que tornaram as identidades de classe mais fluidas e da crescente desconfiança dos cidadãos em relação às instituições democráticas (Rosanvallon, 2009).

Essas contradições estruturais desencadearam o surgimento de diferentes concepções de reforma do Estado que têm como intuito resgatar uma ideia mais forte de legiti-

* Agradeço os comentários e as críticas preciosas do parecerista de *Lua Nova*, que muito contribuíram para aprofundar e melhorar o argumento do artigo.

midade democrática. No âmbito da literatura especializada, em diferentes tradições de pensamento e famílias de teoria política, muito se tem escrito a respeito de reformas institucionais. Não obstante, um ponto de interseção entre essas diferentes tradições é o reconhecimento de que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*. Trata-se de um conceito que entrou para o léxico da teoria política contemporânea e se tornou um princípio fundamental do ordenamento democrático. As demandas por *accountability* reforçaram, por sua vez, a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência.

66 As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público. A política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político. Dessa forma, as crescentes delinquências do homem público tornam necessária uma política da transparência que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam.

Este ensaio questiona a política da transparência e defende outra via para a democratização do Estado: a política da publicidade. Nas democracias liberais, as perspectivas de reforço da *accountability* carecem de um sentido mais claro da ideia de publicidade. Portanto, a resposta à tendência de crise da legitimação do Estado se encontra no que nomeamos como política da publicidade, a qual oferece ao conceito de *accountability* um outro substrato normativo no âmbito da teoria política.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, abordo o conceito de *accountability* e sua relação com a política da transparência no âmbito da teoria da agência. Na segunda parte, aponto os limites dessa política para a consolidação daquele conceito. Na terceira, abordo o conceito de publicidade e nomeio o que defendo como política da publicidade e sua relação com o aprofundamento da *accountability*.

***Accountability*, a política da transparência e a crítica à teoria da agência**

A *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea. É um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos. Trata-se, sobretudo, de um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático (Barnard, 2001). A questão da *accountability* é a do exercício da autoridade de acordo com bases legítimas de ação do Estado na sociedade (Ferejohn, 1999). Dessa maneira, é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade, no sentido

de reduzir a razão de Estado a uma razão do público e permitir o controle deste sobre aquele¹.

Nesse sentido, o conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade. O debate da teoria democrática contemporânea tem conferido ao conceito uma atenção privilegiada, concedendo-lhe o condão de refletir a respeito da consolidação da democracia como forma de governo (Przeworski; Cheibub, 1999). A especulação teórica sobre o tema tem avançado de forma a estabelecer os mecanismos de prestação de contas dos governantes perante os governados. O suposto é o de que o conceito de *accountability* deve permear as concepções de reforma do Estado, sendo este o horizonte normativo para a consolidação da ordem democrática. Como observa Przeworski, “[o] objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (Przeworski, 2001, p. 39).

68

O contexto de reforma do Estado nas democracias contemporâneas confere ao conceito de *accountability*, portanto, um horizonte normativo. Horizonte que permite pensar, por um lado, uma perspectiva de responsabilização dos agentes políticos e burocratas, e, por outro, inscrever Estado, sociedade e economia no âmbito de uma teoria política alicerçada em modelos empíricos. De fato, o conceito entrou para o léxico da teoria democrática contemporânea tendo como pano de fundo um conjunto de pesquisas empíricas realiza-

¹ Compreendemos como razão do público o princípio segundo o qual uma ordem política democrática baseia suas decisões e leis em princípios normativos originados da vontade dos cidadãos. O termo público, por conseguinte, qualifica diferentes expressões – tais como gestão pública, agentes públicos, esfera pública – que designam formas institucionais e agentes imbuídos dessa vontade dos cidadãos. O público, portanto, compreende o interesse dos cidadãos e o modo como esses interesses legitimam instituições e práticas constituídas no âmbito do Estado (Christiano, 1996).

das na área de economia e gestão do setor público, de acordo com o compromisso em torno das reformas institucionais (Dowdle, 2006). Trata-se, assim, de um conceito normativamente informado – um dever-ser do Estado democrático contemporâneo –, mas ganhou conformação substancial na teoria política a partir de uma abordagem empírica.

Com base na ideia de controle dos cidadãos sobre o governo e deste sobre si mesmo, o conceito de *accountability* assume um forte apelo moral. Associado à ampliação da eficiência econômica (Ferejohn, 1999), o conceito acarreta uma despolitização da ideia de responsabilidade e uma visão comum do Estado como espaço dos vícios. Por essa formulação, o conceito de *accountability* está centrado no problema da gestão e eficiência das políticas públicas.

Na teoria política contemporânea, tornou-se hegemônica a perspectiva da teoria da agência, que reconhece na *accountability* o problema do *principal-agent* (Philp, 2009). De acordo com Przeworski, esse problema envolve o da informação e uma concepção relacional da *accountability*. O problema desta última, por sua vez, estaria relacionado ao tema da delegação, uma vez que as democracias representativas espelham uma relação de autoridade entre quem delega e aquele que é delegado. O *principal* delega ao *agent* um poder para realizar algo em seu interesse, cabendo ao *agent* atuar em nome dos interesses do *principal*. A relação *principal-agent* deve respeitar a compatibilidade de incentivos, já que o *agent* apenas agirá no interesse do *principal* se também puder perseguir seus próprios interesses².

De acordo com a compatibilidade de incentivos, cria-se a necessidade de responsabilização do *agent* diante do

² Como observa Przeworski, o *agent* deve agir no interesse do *principal*, mas não pode descartar seus próprios interesses. Exemplo disso é o modo como os burocratas devem perseguir os interesses dos cidadãos, mas não podem abrir mão dos próprios interesses, como salários, planos de carreira e outras recompensas (Przeworski, 2001).

principal. O problema do *agent* é que ele não pode ter certeza de que, se agir bem, será recompensado, cabendo a ele uma autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada diante do *principal*. O problema desse último, por outro lado, é que a assimetria de informação em relação ao *agent* lhe dá pouca margem de decisão, fazendo com que, na verdade, ocorra uma série de custos da delegação. Quanto maior for a assimetria de informação entre o *principal* e o *agent*, maiores serão os custos da delegação e menor a qualidade da democracia³. Esses custos implicam ampliação da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa do Estado, que surgem, fundamentalmente, do uso que os *agents* fazem da informação privilegiada e do poder de decisão para auferir vantagens indevidas (Przeworski, 2001).

70 Ou seja, a questão da informação é central na relação entre *principal-agent*. Demanda uma concepção de *accountability* centrada na abertura da razão de Estado para o conhecimento do *principal*, o qual é compreendido como a cidadania em sua concepção mais abrangente. O problema se relaciona, portanto, ao tema do conhecimento social, compondo, em última instância, um questionamento fundamental para se pensar a liberdade política em sentido estrito.

Pelo fato de aliar uma perspectiva normativamente informada pela necessidade de reformas institucionais com o pano de fundo de amplas pesquisas empíricas, o conceito de *accountability* assumiu o lugar de um consenso organizador da democracia. Enquanto ideia normativamente informada, surgiu em meio às propostas de reformas liberais das décadas de 1980 e 1990 (Dowdle, 2006), sendo compreendida, sobretudo, como prestação de contas. Contudo, não se pode perder de vista o caráter normativo do conceito, o qual, como destaca Przeworski (2001),

³ Pela teoria da agência, a qualidade da democracia é passível de medição empírica pela ideia de eficiência econômica do serviço prestado ao público.

tem o claro fim de fazer com que o Estado faça o que deve ser feito. Por ter uma ampla abrangência nas pesquisas empíricas, falta ao conceito de *accountability* um tratamento normativo mais acurado, com a finalidade de resgatar uma perspectiva conceitual que dê conta dos problemas propriamente políticos das sociedades democráticas. O objetivo normativo é claro, mas falta a ele uma conformação mais adequada à ideia de democracia e ao modo como opera na política cotidiana, afinal ela não se restringe aos problemas de gestão e eficiência econômica. Logo, o conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. Ou seja, uma discussão normativa do conceito deve dar conta de dois problemas fundamentais: 1. o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia, sendo a *accountability* compreendida como um princípio normativo; 2. a operação do conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

71

Pela perspectiva da teoria da agência, as reformas de Estado devem assegurar a *accountability* minorando a assimetria de informação entre *principal* e *agent*, bem como estabelecendo uma compatibilidade de incentivos seletivos que evitem os custos da delegação. Dessa forma, a *accountability* é aprimorada tomando em consideração os seguintes aspectos: 1. os eleitores devem poder saber a quem atribuir de fato responsabilidade pelo desempenho do governo; 2. os eleitores devem poder votar para destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho; 3. os políticos devem ter incentivos para querer ser reeleitos; 4. os eleitores devem dispor de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios (Przeworski, 2001, p. 63). De acordo com essa perspectiva, portanto, a *accountability* se realiza na dimensão de uma democracia eleitoral.

Dentro dessa concepção minimalista de democracia, o fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre *principals* e *agents*, e propiciar a abertura dos segredos de Estado pela via da transparência. Como o conceito só se realiza mediante o aprimoramento da transparência, os dois termos muitas vezes se tornam intercambiáveis. De acordo com Stiglitz (1999), o segredo tem uma série de efeitos adversos para a gestão pública e em especial para o mundo econômico, que demanda certezas nas relações contratuais e um processo racional de persecução dos interesses no mundo público. Por outro lado, funcionários públicos têm incentivos para buscar o segredo, uma vez que podem obter recompensas em esquemas de malversação de recursos públicos. Nesses termos, o segredo favorece o surgimento de interesses especiais na arena pública, desencoraja a participação pública no processo democrático e encobre a capacidade da imprensa de verificar os abusos cometidos pelo governo. Assim, o segredo é comum no âmbito da razão de Estado e faz com que o exercício de sua autoridade se torne pouco responsável às demandas do público.

Para mitigar os efeitos do segredo na ordem democrática, a ideia de transparência assumiu um papel importante na definição do conceito de *accountability*. De acordo com Stiglitz, transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Como aponta o autor, “com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública” (Stiglitz, 1999). O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea; a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, fomentar a *accountability*. Isso expli-

ca a popularidade que o conceito de transparência assumiu nas democracias contemporâneas (Etzioni, 2010). Como assevera Roumeem Islam (2003), governos transparentes governam melhor porque a ampliação da informação proporciona a existência de um mercado político com menos corrupção e, por sua vez, mais eficiência.

Dessa maneira, o conceito de transparência se liga ao problema da economia da informação, em que o cidadão é visto como um investidor e consumidor de bens públicos. De acordo com Ferejohn, o *principal* investe seus recursos na ação do *agent* esperando retorno no investimento (público) realizado. O ponto de equilíbrio na relação entre o *principal* e o *agent* depende da existência de instituições mais transparentes, que sejam capazes de reduzir as incertezas de investimento (Ferejohn, 1999). Ou seja, a *accountability* é aprimorada com a ampliação da transparência, tendo em vista uma questão de retorno do investimento realizado pelos cidadãos na ação pública dos agentes. Por permitir a redução da assimetria de informação entre *principal* e *agent*, a transparência maximiza a *accountability* e garante um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos de Estado. Fornece ao conceito, assim, um sentido normativo ajustado à economia da informação, que vê o cidadão como um consumidor de bens públicos no mesmo patamar de outros bens de mercado. Esta noção, porém, não está incólume a objeções.

As primeiras objeções à teoria da agência assinalam o fato de ela concentrar o processo democrático na etapa eleitoral e conceber a política pelo mercado. A sua noção de *accountability* é minimalista; exige apenas a instituição de regras processuais que deem aos *principals* o poder de controlar retrospectivamente os *agents*. Não há uma concepção abrangente sem uma noção mais ampla de público, em que o problema da responsabilização não atente apenas para os custos da delegação, mas também para o processo democrá-

tico como um todo. Além disso, essa concepção minimalista produz uma concepção restrita de cidadania, marcada pelo consumidor passivo de bens públicos e centrada numa perspectiva derivada de uma racionalidade instrumental.

Tendo como horizonte uma perspectiva normativa, Mark Philp (2009) formulou um outro conjunto de objeções a essa concepção de *accountability*. Em primeiro lugar, destaca o autor, a relação *principal-agent* assume um viés bilateral: os *agents* (A) servem ao interesse do povo (*principal*) (P). No entanto, em muitos casos os grupos servidos por A não são idênticos a P. Exemplo disso é o modo como os professores devem educar as crianças, que nem sempre exige uma responsabilização diante dos pais. Os pais podem ter interesse em transmitir uma concepção patriarcal e machista de família para os filhos, mas, por responsabilidade, cabe ao professor um exercício crítico nem sempre condizente com o que os pais pensam. Em segundo lugar, no âmbito da teoria da agência o conceito de *accountability* implica um tratamento de questões contingentes como condições necessárias para sua efetivação. Nessa chave, o conceito demanda uma elevada concentração no poder de sanção dos *principals*, sendo que a *accountability* não se resume à sanção do povo. Finalmente, Philp (2009, pp. 30-31) destaca que o tratamento empírico do conceito – a partir de modelagens econômicas – carece da compreensão de processos desencadeados na sociedade civil, faltando, portanto, uma perspectiva de justificação e definição de parâmetros de legitimidade para as agências que têm a delegação de poder.

É com relação ao problema da informação que uma crítica normativa ao conceito de *accountability* da teoria da agência pode ser realizada. Como observei anteriormente, essa tarefa deve fortalecer uma noção substantiva de democracia na dimensão do político, bem como pensar o processo efetivo da responsabilização no âmbito das instituições políticas. O fundamental é pensar o problema da

transparência no sentido de aprimorar a noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade. O aprimoramento do conceito de *accountability* depende, por sua vez, da compreensão do lugar do conhecimento social na construção da responsabilidade política, já que existe um pressuposto de assimetria informacional entre *principals* e *agents* que requer tratamento normativo na esfera das instituições políticas. Na próxima seção, discuto os limites da política da transparência na política contemporânea com o objetivo de derivar um sentido mais amplo de *accountability*.

Os limites da política da transparência para a *accountability*

Pode-se afirmar que a política da transparência se tornou uma espécie de lugar comum na política das sociedades liberais. De lugar comum, passou a uma espécie de panaceia para as delinquências do homem público e a ineficácia institucional. Diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política. A transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democracia. É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido. Para sua consolidação como regime político, a democracia pressupõe uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum. Nesse caso, para que esse conhecimento se torne possível, é fundamental que as instituições políticas sejam límpidas, informem e prestem contas ao cidadão comum, e tenham a ideia de transparência como um valor instrumental para o exercício da *accountability* (Heald, 2006a).

Pelo pressuposto de livre-conhecimento por parte do cidadão, a democracia liberal não tolera a existência do segre-

do e estabelece a liberdade de informação como um direito fundamental que organiza a esfera pública. A democracia requer a liberdade de informação como um mecanismo que permita a responsabilização do Estado diante da sociedade; o segredo é típico de formas autocráticas de governo, que convivem com os conluios e conspirações, que demandam a discricção no âmbito das relações políticas.

A teoria política contemporânea atribui ao conceito de transparência derivado da teoria da agência uma acepção de economia da informação, como se ele fosse uma espécie de remédio para o mal da corrupção e o Estado, por definição, um mau gestor dos recursos públicos. A política da transparência, dessa forma, reduz os segredos de Estado, permite o livre-conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania. A cultura do segredo, por outro lado, erode o processo democrático, porquanto seja contraposta à própria noção de democracia. Como destaca Thompson (1999), há uma estimativa de criação de 3,5 milhões de novos segredos por ano no âmbito do Estado norte-americano. Essa cultura conflita com a noção de processo democrático, uma vez que permite o uso dual do poder político para a perseguição de interesses privados. O segredo, portanto, representa uma razão não pública (Chambers, 2004).

76

Do ponto de vista conceitual, a noção de transparência significa uma regra de conduta de agentes públicos; carrega um poder simbólico associado à abertura de processos e resultados de assuntos públicos relativos ao governo e aos negócios de mercado⁴. Pressupõe que a redução da assimetria de informação contribui para a redução das incertezas de investimento, proporcionando uma forma de controle sobre a conduta dos agentes públicos no sentido da maior

⁴ David Heald observa que a noção de transparência não fica restrita à política; é também uma regra de conduta do mercado que tem como objetivo reduzir as incertezas de investimento nos negócios (Heald, 2006a).

eficiência possível dos resultados. Ou seja, o conceito de transparência surge como uma questão de economia da informação, em que o *principal* deve obter o melhor resultado possível para o investimento público realizado nas diferentes agências do governo e do mercado (Stiglitz, 1999). A abertura de informações, portanto, constitui o âmbito conceitual da política da transparência, cujo suposto é o de que o processo político é mais eficiente à medida que as informações sejam abertas ao público e permitam decisões de investimento mais acertadas e mais estáveis.

No que diz respeito ao processo político, o conceito de transparência é uma derivação de uma noção econômica aplicada à dimensão política. Nesse sentido, apresento seis objeções à política da transparência e a sua aplicação ao político, que visam direcionar o seu conteúdo para o fortalecimento de uma noção normativa de *accountability*. Essas objeções à política da transparência são as seguintes: 1. pressupõe o cidadão como consumidor de um mercado político; 2. não aborda a questão cognitiva da produção da informação; 3. afeta a noção de privacidade, sendo contraditória, portanto, a alguns direitos fundamentais; 4. como regra de conduta, não diferencia a conduta individual da questão institucional; 5. no âmbito do político, o segredo tem uma função importante, pois nem tudo pode ser transparente; 6. carece de uma distinção mais clara entre razão pública e razão não pública ou entre o público e o privado.

Por ser uma concepção derivada de uma perspectiva da economia da informação, o conceito de transparência pressupõe o cidadão como um consumidor de informação, cuja ação pública se baliza em uma concepção privada de bens. O conceito é uma derivação da ideia de mercado enquanto um tipo ideal, em que as escolhas e ações dos agentes ocorrem de maneira transparente, influenciando os resultados de investimento e determinando a existência de interações em bases racionais. Essa conceituação pressupõe, por sua vez,

que o problema político seja o da distribuição dos bens e da renda (Musgrave, 1962). De acordo com Musgrave, essa concepção de mercado político apóia-se em uma visão hedonística segundo a qual o conjunto dos interesses privados coincide com o interesse público. Como ressalta o mesmo autor, o problema da distribuição acarreta que na política, tal como no mercado, a soberania pertença ao consumidor e o cidadão seja visto como um portador de interesses privados que se agregam numa forma coletiva de interesse público.

78 A transparência exige a liberdade de informação como um direito fundamental às democracias liberais, de maneira a fomentar a soberania do consumidor e permitir a livre-escolha pública. Dessa forma, cumpre uma função importante ao permitir a livre-escolha dos cidadãos, sem adentrar, como nota Musgrave (1962), no terreno de aspectos não econômicos delimitados como interesse público. Ao não levar em consideração aspectos normativos que demandam um tipo de justificação pública, essa concepção de soberania do consumidor revela-se, portanto, estreita. Ou seja, o conceito de transparência não dá conta dos processos de justificação de escolhas e políticas realizadas em público, desconsiderando o fato de que concepções morais de mundo influenciam substancialmente o modo como os cidadãos julgam as políticas.

A segunda objeção à política da transparência assinala a ausência de uma atenção à questão da produção da informação e aos aspectos cognitivos envolvidos no julgamento de escolhas de políticas e de seus resultados. A simples abertura de processos e informações à sociedade não significa que a audiência seja capaz de processá-los, denotando um problema cognitivo assentado no uso da linguagem (Heald, 2006b). O problema cognitivo da transparência está na margem que oferece ao uso instrumental da informação, proporcionando um processo de abertura balizado por discursos assertóricos. Ao pressupor o cidadão como um mero consumidor de informação, a política da transparência não

dá conta de produzir entendimento acerca das questões públicas, pois não possibilita perquirir o processo de construção da informação (Etzioni, 2010).

A política da transparência tem um compromisso normativo com a produção de informação verdadeira e faz com que o processo de construção da informação seja fundamental ao estabelecimento do entendimento público. Dessa forma, demanda uma instância de deliberação imparcial, que, pela lógica de um discurso voltado para os aspectos cognitivos da sociedade, possibilite esse entendimento. Um Estado plenamente transparente não significa entendimento e, por sua vez, julgamento imparcial no âmbito da sociedade. Sem essa instância imparcial de deliberação, o resultado da política da transparência é nutrir uma política do escândalo, em que os aspectos relacionados à vida privada e à reputação dos envolvidos importam mais do que as questões públicas propriamente. A política do escândalo não tem um compromisso com a verdade, mas com fins instrumentais de indivíduos ou grupos presentes na esfera pública (Shapiro, 2003)⁵. O resultado de uma política da transparência é configurar um discurso público marcado por proposições assertóricas que têm a pretensão de descrever a realidade, mas sem um pano de fundo valorativo assentado nas questões morais da conduta dos agentes públicos. Uma vez que engendra um discurso carente de um apelo normativo orientado por uma moralidade de fundo, a transparência fomenta o uso instrumental da informação e, por conseguinte, uma cultura do moralismo que não se preocupa com o entendimento, mas com uma política do escândalo permanente.

79

⁵ Como observa Ian Shapiro, a democracia não tem, necessariamente, um compromisso com a verdade, porquanto esse compromisso denotaria uma noção de bem verdadeiro que dá margem à justificação de formas autocráticas de governo. Contudo, a verdade é um elemento essencial à legitimidade na política, porquanto é a democracia a forma de governo que permite jogar luz sobre os segredos de Estado, tornando-se um antídoto aos monopólios de poder. É nesse sentido que a democracia não tem um compromisso com a verdade, mas a fomenta (Shapiro, 2003).

Essa política do escândalo permite configurar a terceira objeção à política da transparência. Esta afeta a privacidade dos agentes públicos, porquanto não distingue os mecanismos de entendimento público da existência de um Estado regulatório. Pode representar uma nova forma de vigilância e tecnologia disciplinar sobre os indivíduos, fomentando um processo muito mais próximo de formas autocráticas do que propriamente democráticas (Fung, Graham e Weil, 2007). Como observa Simmel, é característica da modernidade a constituição da privacidade. Segundo o autor, o segredo se constitui como processo de individuação e promove a distinção entre a esfera pública, marcada pela abertura e publicidade, e a esfera privada, marcada pela intimidade (Simmel, 1977). A modernidade, dessa forma, estabelece a privacidade como um elemento institucional fundamental, tendo em vista o fato de a vida do indivíduo ser distinta da vida na coletividade.

80 A transparência significa a abertura sem um critério mais claro que separe as instâncias da vida privada daquelas da vida pública. A política do escândalo torna a privacidade uma instância aberta ao juízo da sociedade, fazendo com que razões não públicas interfiram no julgamento social das políticas e de seus resultados. Dessa forma, a política da transparência faz com que o princípio da liberdade de expressão conflite com as liberdades individuais. Ao permitir que nas democracias liberais demandas por maior moralização da política resultem em um tipo de uso público de razões não públicas, a transparência se torna uma nova tecnologia de vigilância e uma nova forma de opressão.

A quarta objeção atenta para o fato de que o conceito de transparência não diferencia a conduta individual dos agentes das questões propriamente institucionais da democracia. Ao possibilitar que razões privadas sejam determinantes para o julgamento de instituições, a transparência pode infligir um dano à confiança do cidadão comum (O'Neill, 2002),

o que, por sua vez, traz problemas para a fundamentação da *accountability* nas democracias liberais. Por se concentrar na conduta de pessoas, a política da transparência produz um tipo de responsabilização pela reputação que submete os seus mecanismos ao aspecto puramente individual (Philp, 2009, p. 33). O sistema de sanções atua sobre o indivíduo e não sobre sua ação no contexto das instituições, implicando, dessa forma, uma instrumentalização do discurso que não proporciona entendimento público.

Essa quarta objeção obriga a pensar a função do segredo nas ordens democráticas, o que conduz a formulação da quinta objeção à ideia de transparência. Como observa Dennis Thompson (1999), há uma antinomia entre o segredo e o processo democrático nomeada como dilema da *accountability*. Esse dilema se evidencia quando a questão do princípio de publicidade das ordens democráticas é confrontado ao segredo requerido por algumas políticas. A democracia exige que as decisões sejam tomadas em público, mas algumas políticas, para serem eficientes, necessitam do segredo. O pressuposto da política da transparência é que políticas públicas mais transparentes são mais eficientes. Como observa Ferejohn (1999), na medida em que permite maior estabilidade do processo de escolhas públicas, a transparência maximiza a eficiência do investimento público. Conforme afirma Thompson, no entanto, algumas políticas exigem segredo e nenhuma transparência: as investigações policiais, o combate ao tráfico de drogas e decisões econômicas sobre juros e política financeira são alguns exemplos. A eficiência de uma política de combate ao crime organizado depende de não vazarem informações sobre a investigação realizada. Uma vez que a transparência não significa necessariamente maior eficiência das políticas públicas, nem tudo pode ser transparente na democracia.

O dilema da *accountability* demanda uma solução que permita que o segredo seja constitutivo de algumas políticas

públicas. Thompson formula os seguintes princípios a respeito da questão do segredo na política democrática: 1. o segredo se justifica apenas quando promover a discussão democrática sobre os méritos de uma política pública; 2. o segredo se justifica desde que os cidadãos e seus representantes sejam capazes de deliberar sobre ele. O dilema é resolvido pela criação de um segredo de primeira ordem, acompanhado de uma publicidade de segunda ordem (Thompson, 1999). Ou seja, a decisão sobre criar uma política ou processo que ocorra em segredo deve ser justificada publicamente. Essa ideia de publicidade de segunda ordem possibilita que o segredo esteja relacionado com o princípio democrático.

82 Dessas cinco objeções à política da transparência, podemos formular uma sexta, conclusiva. A política da transparência não permite uma distinção clara entre razão pública e razão não pública, nem formular uma concepção de publicidade que especifique uma distinção mais clara entre o público e o privado. Consequentemente, permite que razões não públicas sejam determinantes para se estabelecer juízos acerca da moralidade pública e do resultado de políticas ensejadas no plano das instituições. A política da transparência formula uma ideia fraca de *accountability*, em que os aspectos ligados à reputação dos indivíduos são centrais para uma política da moralização e não da responsabilização. Tampouco resulta em maior responsabilização dos agentes políticos e das instituições, mas em uma busca por maior moralização da atividade política que não produz uma política liberal melhor.

Por dispensar um aspecto normativo do conceito de *accountability*, a política da transparência não consegue precisar o pano de fundo valorativo envolvido na razão pública. Por outro lado, ao não dar conta desses valores e normas postos no plano público, o conceito de *accountability* esvazia o conteúdo normativo ligado ao julgamento da ação política no plano das instituições. Com isso, não se pode derivar

uma concepção mais ampla de cidadania e de moralidade na gestão da coisa pública. Mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos. O problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas, pois elas são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência. Desse conceito, portanto, não se consegue derivar uma possibilidade de crítica social da política (Etzioni, 2010).

Essa política oferece um vazio normativo para a consecução da *accountability*. Frente às objeções acima apresentadas, entendemos que a política da transparência precisa ser informada por uma política da publicidade, em que a razão que justifica o julgamento de processos e políticas seja, por definição, pública. É fundamental a constituição de fóruns imparciais onde se possa deliberar com o intuito de garantir a concretização de juízos balizados em uma racionalidade voltada ao entendimento. Para compatibilizar as perspectivas normativas envolvidas no conceito de *accountability* com uma concretização efetiva do princípio democrático, uma política da transparência deve estar assentada em uma política da publicidade. Apenas uma política como essa pode atender ao princípio democrático no plano de uma razão pública imparcial; ou seja, uma razão baseada em uma concepção forte de cidadania, de sujeitos discursivos capazes de se fazerem ouvir e, de fato, serem ouvidos. Na próxima seção, discuto o conceito de publicidade e sua vinculação com a ideia de *accountability*.

83

A política da publicidade e a *accountability*

O respeito ao princípio de legitimidade democrática exige uma possibilidade de crítica social da política, que não se realiza, por sua vez, se não houver um governo transparente. Contudo, a política da transparência – como defen-

didada pela teoria da agência – restringe-se ao problema da delegação, não abordando a questão da autonomia como fundamento da legitimidade democrática. Isso acarreta uma despolitização do político e faz da transparência uma concepção parcial do controle democrático. A transparência é importante na relação do Estado com a sociedade, mas precisa ser abordada como um elemento de uma política de publicidade.

A *accountability* depende de um princípio de autoridade democrática, mas exige uma arquitetura institucional em que a responsabilização de governantes frente aos governados seja aprimorada. De uma perspectiva política, a *accountability* se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos. Nesse sentido, a *accountability* é um princípio de legitimação (Barnard, 2001) e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade.

84

Publicidade, aqui, não se confunde com transparência. Como observamos anteriormente, esta última se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas. A publicidade demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade. Como tal, ela exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, em que, observadas a pluralidade dos interesses e as diferenças de condição social, as instituições consideram igualmente os interesses dos diferentes cidadãos (Christiano, 2004).

A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação

da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. No contexto de sociedades democráticas, a publicidade é a realização de decisões balizadas em uma razão pública, que é a razão da própria cidadania (Rawls, 2002).

Como observa Bohman, a limitação do conceito de publicidade da teoria democrática contemporânea é derivada do fato de se pensar uma condição unívoca do seu exercício. Segundo o autor, tal concepção é incapaz de absorver uma crítica para além dos direitos fundamentais, resultando em uma formulação de cidadania que se efetiva pela abstração das desigualdades e dos papéis sociais (Bohman, 1999). Para prover a política da publicidade de uma concepção pragmática de uso público da razão e, por conseguinte, de liberdade política, é primordial delimitar uma estrutura conceitual que compatibilize crítica e imparcialidade.

Guttman e Thompson (1997) assinalam que é fundamental ao conceito de publicidade a existência de instâncias deliberativas com a finalidade de matizar os desacordos morais nas sociedades democráticas contemporâneas. Os autores desenvolvem um conceito de democracia deliberativa que permite configurar mais claramente uma política da publicidade. O fórum público requer que o processo deliberativo obedeça aos princípios da publicidade, da *accountability* e da reciprocidade. A *accountability* possibilita reconciliar crítica e imparcialidade, pois cria, conforme os diferentes agentes presentes na esfera pública se tornam responsáveis diante do próprio público, uma situação de reciprocidade do discurso e, por sua vez, a possibilidade de sua correção. Por reciprocidade do discurso, os autores entendem o fato de que todos os presentes na esfera pública têm voz para expressar seus interesses e o dever de ouvir os demais agentes, fazendo com que os acordos sejam possíveis. No intuito de possibilitar uma mediação dos desacordos morais das sociedades plurais contemporâneas, o processo deliberativo deve respeitar aqueles princípios em um mesmo patamar.

O problema dessa concepção do processo deliberativo é não considerar as condições de desigualdades no âmbito da própria esfera pública, demandando, para além da reciprocidade, uma condição de inclusão e, por sua vez, uma condição de imparcialidade dos agentes no processo de deliberação. A desconsideração das questões da desigualdade e da imparcialidade do discurso racional promove uma incompatibilidade entre os princípios da publicidade, da *accountability* e da reciprocidade. No sentido de compatibilizar imparcialidade e crítica, uma abordagem mais forte do princípio da publicidade sugere que a promoção da *accountability* demanda uma esfera pública inclusiva, uma noção forte de responsabilidade moral e uma reciprocidade do discurso nos processos de deliberação pública. Essa possibilidade de compatibilização está na recuperação da ideia de responsabilidade. As democracias exigem uma política da publicidade que assegure um processo de fundamentação das liberdades políticas e de responsabilização do Estado diante da sociedade civil.

86

A política da publicidade requer a existência de fóruns onde os sujeitos discursivos possam fazer o uso público da razão e concretizar uma noção mais ampla de autonomia. A noção de publicidade permite uma abordagem mais democrática para a questão da *accountability*, uma vez que possibilita uma crítica da política no âmbito da esfera pública. Oferece ao conceito uma dimensão normativa não abordada pela política da transparência. Uma crítica desse conceito deve informar uma noção mais ampla de democratização do Estado e reconciliar noções de bom governo defendidas no plano da sociedade com processos efetivos de governança no âmbito das políticas e decisões públicas. Ou seja, a *accountability* desencadeia tanto o processo de julgamento pela cidadania quanto o exercício da autoridade democrática, sendo, portanto, um elemento central à legitimação.

A partir dessa noção de política da publicidade, formulamos outra abordagem do conceito de *accountability* que recon-

culie a ideia de transparência com uma perspectiva mais ampla de público. Dessa forma, *accountability* é o princípio institucional da democracia segundo o qual se exige o cumprimento dos seguintes princípios complementares: 1. a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2. a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o *status* de participação na formação da vontade; 3. a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública. Esses princípios complementares da *accountability*, por sua vez, exigem os correlatos da reciprocidade do discurso no plano de uma esfera pública inclusiva e da noção de responsabilidade política no nível do Estado democrático.

No que diz respeito à justificação pública de políticas e decisões, a noção de publicidade exige que, para fortalecer a ideia de responsabilização do Estado frente à sociedade, esse processo ocorra em um fórum de deliberação pública. Nesse processo, o Estado e o governo justificam a tomada de posição por determinadas políticas e decisões perante a sociedade, com o intuito de reforçar uma ideia substantiva de *accountability*. A deliberação observa as considerações normativas dos agentes políticos, que avaliam os resultados de políticas e decisões do Estado de acordo com preferências fortes⁶.

A existência de uma esfera pública inclusiva é, portanto, uma exigência do processo deliberativo e da noção de *accountability*. Como um fórum de justificação de políticas e decisões tomadas no plano do Estado, ela é capaz de reconciliar os processos administrativos estatais com as visões de mundo normativas e com a autonomia da sociedade (Habermas, 1993). Contudo, tendo em vista uma abordagem que se queira inclusiva, a noção de esfera pública não pode

⁶ A noção de preferência forte está relacionada aos compromissos que indivíduos e grupos assumem com base nas concepções de boa vida (Taylor, 1992).

ser estanque ou unitária (Bohman, 1999). Ela deve ser capaz de agregar os novos públicos e outras formas de ação coletiva que não se restrinjam ao sistema hegemônico de comunicação da sociedade (Avritzer e Costa, 2004). Ou seja, deve garantir a reciprocidade do discurso dos interessados nas políticas e decisões de governo.

A regra da justificação pública, todavia, deve ser limitada pela existência de direitos fundamentais que garantam, ao mesmo tempo, a proteção às liberdades individuais, a reciprocidade do discurso dos agentes na formação da vontade e um sistema de liberdade de expressão que assegure voz a todos os participantes. Esses direitos fundamentais devem fazer com que não ocorram formas opressivas contra o indivíduo; ou seja, devem garantir que não haja qualquer forma de tirania da opinião restringindo a autonomia dos agentes. Como afirma Rawls (2002), a possibilidade de uso público da razão deve ser matizada pela existência de direitos fundamentais que assegurem a liberdade individual e a proteção contra perspectivas hegemônicas de políticas.

88

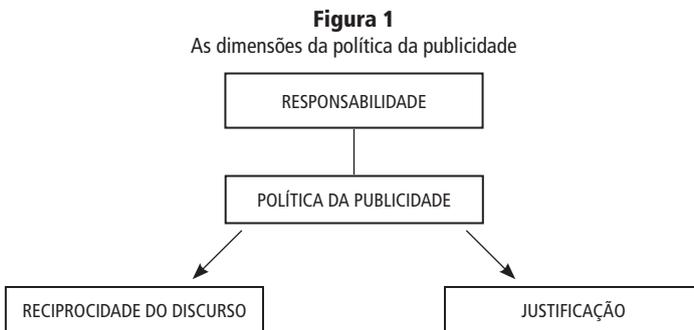
Por fim, a consolidação de uma política da publicidade exige a existência de um governo transparente, no limite dos processos de justificação pública. Conforme mostramos anteriormente, a transparência deve ser contrastada a uma noção de funcionalidade do segredo, em que nem toda política ou decisão deve ser transparente. Todavia, a decisão de ocultá-las deve ser tomada publicamente. Ademais, a *accountability* será aprimorada não apenas pela maior disponibilidade de informação, mas por um princípio de autoridade democrática que obrigue o Estado e seus agentes a se tornarem responsáveis diante dos cidadãos. Entendemos que a política da publicidade, portanto, fomenta a autoridade da cidadania e aprofunda uma concepção normativa de *accountability*.

Nesse intuito, a política da publicidade deve conciliar processos de crítica social com a possibilidade de imparcialidade dos discursos no âmbito da esfera pública. Essa pos-

sibilidade de reconciliação pelo uso público da razão deve colocar no mesmo plano a possibilidade de reciprocidade do discurso com os processos de justificação pública (Rawls, 2002). Desse modo, o nosso argumento é que tanto a reconciliação entre crítica e imparcialidade quanto entre reciprocidade do discurso e justificação pública apenas é possível resgatando uma noção de responsabilidade. A responsabilidade é uma condição para a existência de sujeitos discursivos, o que nos remete a uma consideração republicana da ideia de publicidade.

A ideia de responsabilidade moral significa que os agentes discursivos devem ser capazes de se comprometer com noções de boa vida. Isso faz com que o uso público da razão não esteja vinculado apenas a uma concepção de direitos, mas também a uma noção contraposta de deveres. Como nota Pettit (2001), a condição de liberdade exige a responsabilidade moral dos agentes e sua capacidade de se comprometer com os bens públicos. Ou seja, a noção de uso público da razão deve estar relacionada com a capacidade de autonomia e a capacidade dos agentes de se tornarem responsáveis pelo uso discursivo que fazem de suas preferências. A noção republicana de responsabilidade aqui reivindicada exige que a política da publicidade esteja assentada numa concepção de virtudes políticas de governantes e cidadãos [ver a Figura 1].

89



A política da publicidade deve oferecer um sentido normativo para o conceito de *accountability*. Um sentido que possibilite a crítica da cidadania em relação às políticas de governo, um governo transparente e responsivo às demandas do público e um processo de justificação pública de políticas, decisões e seus resultados. Inscrita numa concepção republicana, a *accountability* exige uma moralidade política capaz de adensar uma noção democrática de governo e de Estado. A responsabilidade reivindicada como conceito capaz de conciliar reciprocidade do discurso e processos de justificação pública permite ao cidadão escolher alternativas de políticas que ele pode influenciar e se sentir responsável.

Dessa maneira, os processos de justificação e a reciprocidade do discurso demandam a responsabilidade dos sujeitos discursivos, tendo em vista um anseio por não dominação (Pettit, 2001). De uma perspectiva republicana, o conceito de *accountability* está relacionado a um processo de crítica da política e a uma reciprocidade discursiva entre governantes e cidadãos comprometidos com os bens públicos. O problema não se refere apenas a uma concepção centrada no Estado, mas em sociedades inteiras. Envolve a responsabilidade de agentes políticos e cidadãos, e o compromisso com concepções de boa vida.

A publicidade demanda esses compromissos morais e a adequação dos cidadãos e dos governantes para serem considerados responsáveis. Portanto, a *accountability* dos sistemas políticos exige um compromisso republicano com concepções de boa vida e de bom governo, tendo como elemento constitutivo uma ideia forte de responsabilidade que não se restringe à mercantilização da política e a uma concepção de cidadão como consumidor passivo de bens públicos. Ela requer uma concepção politicamente orientada ao público e a cidadãos completos, que não se eximem de se fazerem ouvir, serem ouvidos e ouvirem os outros. Sem essa noção de política da publicidade, não há, nesse sentido, um

conteúdo substantivo para a ideia de *accountability* como princípio da legitimidade democrática.

A ideia de política da publicidade reivindica que a transparência, sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas. Num processo mais amplo de participação cívica, a transparência é um dos elementos da política da publicidade. A política da transparência tem limites intrínsecos à realidade institucional da democracia, uma vez que o pressuposto de *accountability* realiza-se pela simples abertura do Estado e do governo. Sem um sentido mais profundo, a política da transparência desdobra-se em um contexto de deslegitimação da política, em que ela passa a ser vista como o espaço dos vícios, onde o essencial é a reputação dos indivíduos e não o aspecto propriamente institucional.

Como observei anteriormente, uma discussão normativa do conceito de *accountability* deve dar conta do fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia e pensar a operacionalização de seu conceito tanto no plano das instituições políticas quanto das práticas dos cidadãos. A partir do que nomeei como política da publicidade, argumento que a *accountability* deve estar ancorada no princípio de legitimidade democrática. Como um princípio substantivo da ideia de democracia, o conceito mitiga a tendência de crise política e se constitui como marco fundador do governo democrático. Isso implica que a *accountability* está relacionada aos processos que fundamentam e institucionalizam a autoridade democrática.

Tanto no plano das instituições políticas formais quanto das práticas dos cidadãos, o conceito de *accountability* demanda a existência de uma esfera pública onde os múltiplos públicos possam ter voz, para além dos sistemas hege-

mônicos de comunicação social. Do ponto de vista dos cidadãos, o conceito deve estar relacionado a processos discursivos de formação da opinião e da vontade pública. Com o intuito de assegurar um processo aberto de formação dessa vontade, a política da publicidade demanda a justificação pública de políticas e decisões de Estado. Além disso, exige a presença de um sistema de direitos que assegure uma reciprocidade do discurso público. A política da publicidade, nesse sentido, exige a capacidade de compromisso moral dos cidadãos com o bem público, fazendo com que a responsabilidade seja constitutiva de práticas públicas de cidadania e de composição da força das instituições políticas.

A política da publicidade, portanto, toma a ideia de transparência como algo fundamental à sua consolidação. Mas a toma num sentido mais profundo: o de estabelecer um horizonte normativo para o conceito de *accountability*. Inscreve-o nos marcos do processo de publicidade de políticas e decisões do governo, que, por sua vez, é entendido como um problema da legitimação e tem como pano de fundo uma visão de cidadãos completos. A *accountability*, como princípio, não se limita a uma agência realizada exclusivamente nos órgãos de Estado, mas envolve uma concepção de responsabilidade moral que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a sociedade.

92

Fernando Filgueiras

é professor do Departamento de Ciência Política da UFMG e pesquisador do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP).

Referências bibliográficas

- AVRITZER, L.; COSTA, S. 2004. "Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina". *Dados*, v. 47, n. 4, pp. 703-728.
- BARNARD, F. M. 2001. *Democratic legitimacy: plural values and political power*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- BOHMAN, J. 1999. "Citizenship and norms of publicity: wide public reason in cosmopolitan societies". *Political Theory*, v. 27, n. 2, pp. 176-202.
- CHAMBERS, S. 2004. "Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation". *The Journal of Political Philosophy*, v. 12, n. 4, pp. 389-410.
- CHRISTIANO, T. 1996. *The rule of the many: fundamental issues in democratic theory*. Boulder: Westview Press, 1996.
- . 2004. "The authority of democracy". *The Journal of Political Philosophy*, v. 12, n. 3, pp. 266-290.
- DOWDLE, M. W. 2006. "Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings". In:———. (org.). *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ETZIONI, A. 2010. "Is transparency the best disinfectant?" *The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 3, pp. 389-404.
- FEREJOHN, J. 1999. "Accountability and authority". In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (orgs.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. 2007. *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GUTTMANN, A.; THOMPSON, D. 1997. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- HABERMAS, J. 1993. *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press.
- HEALD, D. 2006a. "Transparency as an instrumental value". In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.
- HEALD, D. 2006b. "Varieties of transparency". In: HOOD, C.; ———. (orgs.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.
- ISLAM, R. 2003. *Do more transparent governments govern better?* The World Bank, jun. (Policy Research Working Paper 3077).
- MUSGRAVE, R. 1962. "The public interest: efficiency in the creation and the maintenance of material welfare". In: FRIEDRICH, C. J. (org.). *The public interest*. New York: Atherton Press.
- O'NEILL, O. 2002. *A question of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PETTIT, P. 2001. *A theory of freedom: from the psychology to the politics of agency*. Cambridge: Polity Press.
- PHILP, M. 2009. "Delimiting democratic accountability". *Political Studies*, v. 57, n. 2, pp. 28-53.
- PRZEWORSKI, A. 2001. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*". In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.

- _____.; CHEIBUB, J. A. 1999. "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes". In: _____.; STOKES, S.; MANIN, B. (orgs.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAWLS, J. 2002. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática.
- ROSANVALLON, P. 2009. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.
- SHAPIRO, I. 2003. *Moral Foundation of Politics*. New Jersey: Yale University Press.
- SIMMEL, G. 1977. El secreto y la sociedade secreta. In: _____. *Sociologia: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Biblioteca de Revista de Occidente.
- STIGLITZ, J. 1999. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Amnesty Lectures.
- TAYLOR, C. 1992. *Sources of the self*. Cambridge: Harvard University Press.
- THOMPSON, D. 1999. "Democratic secrecy". *Political Science Quarterly*, v. 114, n.2, pp. 181-193.

A TRAMA DA CRÍTICA DEMOCRÁTICA: DA PARTICIPAÇÃO À REPRESENTAÇÃO E À *ACCOUNTABILITY*

Adrian Gurza Lavalle
Ernesto Isunza Vera

*Se a filosofia começa com o espanto [wonder],
uma discussão sobre o conceito de representação teria um
começo melhor se desse ao leitor algo para se espantar*

HANNA FENICHEL PITKIN (1967).

No primeiro capítulo de seu trabalho seminal sobre o conceito de representação, Hanna Pitkin (1967) formulou uma tese duplamente oportuna para pensar a crescente atenção recebida por conceitos como *accountability* (ou prestação de contas) e controle social, atenção esta que superpôs claramente um sobre o outro, embora não sejam conceitos idênticos, e que se multiplicou em literaturas provenientes de campos de conhecimento tão diferentes quanto negócios corporativos, estudos do desenvolvimento, políticas públicas e governança, terceiro setor e sociedade civil, globalização e, é claro, o campo vasto da teoria democrática – inclusive o das teorias da representação. Nesse capítulo, a filósofa examina as teorias da autorização que justificam e definem a representação graças à existência de um expediente inicial de consentimento popular (especialmente sua primeira e

canônica versão elaborada por Hobbes), e conclui um capítulo depois com uma crítica acre às teorias da representação como *accountability*.

A tese defendida é simples e persuasiva: as teorias centradas na ideia de *accountability* surgem do inconformismo diante das teorias da autorização, procurando tornar mais exigente o conceito de representação ao denunciar as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzir a necessidade de controles e sanções contínuas sobre os representantes. Curiosamente, a crítica de Pitkin às teorias de *accountability* obedece a motivos semelhantes: se as teorias da autorização são formalistas e parciais, dado que os problemas substantivos ou de qualidade da representação – quem ou o que deve ser representado, por qual tipo de representante ou de representação, mediante que comportamentos ou ações – não são solucionáveis pela simples presença de regras e instituições de autorização, aquelas centradas na *accountability* são igualmente formalistas e parciais, uma vez que apenas enfatizam outras regras e instituições, agora dedicadas ao controle (Pitkin, 1967, pp. 58-59). Por outras palavras, as teorias da representação como *accountability* nada teriam a dizer a respeito da substância ou conteúdo da representação.

96

A posição de Pitkin é duplamente oportuna para o debate em curso sobre a pluralização da representação política nas democracias, quer dizer, sobre os alcances do governo representativo centrado na representação eleitoral e sobre a diversificação dos atores, funções e instituições da representação política de índole extraparlamentar¹. Primeiro, e em inflexão assaz surpreendente, parte da crítica interna

¹ O diagnóstico de reconfiguração do governo representativo foi magistralmente desenvolvido por Manin (1997). Paralelamente, diversos autores têm apontado para um processo mais amplo de pluralização das formas de representação política e dos limites da representação eleitoral (Törnquist, Webstere e Stokke, 2010; Urbinati e Warren, 2007; Castiglione e Warren, 2006; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2005; Novaro, 1995, 2000; Abal, 1996, 2004). Cumpre mencionar que o debate argentino, nesse terreno, foi pioneiro, como atestado pelas datas de publicação dos dois últimos autores.

à democracia tem sido desenvolvida, nos últimos anos, do flanco das teorias da representação, ou seja, justamente de um ângulo que, no âmago da teoria democrática, costumava operar como flanco de defesa. De fato, durante boa parte do século XX, as formulações teóricas da representação e as instituições do governo representativo permaneceram fundidas ao ponto de inibir o desenvolvimento da teoria política. No seu momento, Pitkin se propôs a realizar um exercício metódico de clarificação conceitual – e o fez com primor. Em consonância com tal propósito, inexistiu qualquer crítica ao governo representativo ou a formas de representação política substantivas (*acting for*) no seu livro. As críticas vieram depois, em artigos e capítulos de livros menos influentes que progressivamente elevaram o tom de denúncia sobre os riscos de alienação envolvidos na representação, opondo a eles o valor da participação como princípio vital da democracia (Pitkin e Shumer, 1982; Pitkin, 2006 [1989], 2004). Assim, a evolução do campo da teoria democrática parece ter invertido a trajetória da filósofa: hoje um flanco inovador de crítica opera no registro da representação, enquanto os modelos participativos perderam influência ou foram absorvidos pelos modelos mais sofisticados da democracia deliberativa.

Em segundo lugar, se o cruzamento em direções apostas da trajetória intelectual da filósofa e do campo da teoria democrática encerra certa ironia, ele atinge contornos paradoxais quando se repara que a crítica interna à democracia do flanco da representação parece ter encontrado seu fulcro normativo no *desideratum* da *accountability* e, do ponto de vista teórico, na conexão entre esse último conceito e o de representação. Isto é, justamente na relação que Pitkin parece ter reputado como politicamente estéril ou incapaz de alicerçar uma concepção substantiva da representação política pelo seu caráter meramente formal. Não se trata de um movimento exclusivo do debate em andamento no cam-

po das teorias da representação, antes, há sintonia entre as estratégias analíticas nesse campo e a centralidade dos controles democráticos no espírito do tempo. A vertiginosa difusão da linguagem do controle sobre as instituições políticas é eloquente: fala-se de governança participativa, governança democrática e boa governança; de controles democráticos, direito à informação e transparência; em *accountability* ou, de modo mais preciso, de *accountabilities* – horizontal, vertical, corporativa, inversa, retrospectiva, prospectiva, eleitoral, social e societal, para citar apenas algumas das suas expressões usuais². Assim, aparentemente, não apenas as trajetórias da filósofa e do campo seriam invertidas, como também a tônica dessa inversão estaria a procurar fundamentos onde, segundo Pitkin – autora do livro mais influente de representação no século XX – nada haveria de se encontrar.

98

Se o começo para o afazer da teoria é o espanto, conforme aconselhado na epígrafe, nada melhor do que utilizar o cruzamento de trajetórias da autora da própria epígrafe, cujo trabalho é referência canônica das teorias da representação, para se maravilhar com os deslocamentos da representação política, da *accountability* e da participação na crítica interna à democracia – deslocamentos, por sinal, ocorridos nas últimas décadas. Na crítica interna à democracia, há hoje uma nova trama conceitual em que não apenas os conceitos de representação e participação, tradicionalmente alinhados em coordenadas opostas, mudaram de posição e, no processo, resignificaram-se de modo recíproco, mas outros conceitos outrora aparentemente anódinos para a crítica – como *accountability* e termos correlatos – ganharam centralidade. É claro que a trama conceitual da crítica contemporânea é não apenas mais ampla, mas inclui redefini-

² Para um balanço das diferentes modalidades de *accountability* e sua evolução na literatura, ver Gurza Lavallo e Isunza (2010).

ções de envergadura graças aos desenvolvimentos das teorias deliberativas (Gutmann, 1995; Gutmann e Thompson, 2004; Habermas 1993), também incorporadas de modo profícuo na construção de teorias no campo da representação – como atestado pelos trabalhos de autores influentes no campo como Manin (1997), Urbinati (2006a, 2006b) e Young (2006 [2002]). Também no terreno da pesquisa empírica e da teoria positiva é possível identificar outros flancos de revisão e crítica, como aquele que passou a tematizar e aferir a qualidade da democracia (Diamond e Morlino, 2005).

Aqui nos ocupa apenas o deslocamento e redefinição de três termos que ora ocuparam posições polares na trama da crítica democrática – participação e representação –, ora costumaram guardar pouca ou nenhuma interconexão – participação e *accountability* – ou guardaram relação conceitual estreita em termos que acabaram por se tornar estreitos à luz de transformações recentes na representação política – representação e *accountability*. A escolha não é fortuita, o debate no Brasil ganhou densidade *pari passu* ao debate internacional por motivações endógenas, a saber, a diversidade e grau de institucionalização de experiências de inovação democrática implantadas a partir do final dos anos 1980 contra o pano de fundo de um ideário participativo fortemente arraigado nos atores sociais de origem popular e na esquerda acadêmica. O deslocamento, como seria de se esperar, gerou estranhamento. Mais: enquanto a crítica à democracia do flanco da representação aparece, no debate internacional, como empreendimento da teoria democrática atrelado a referentes empíricos experimentais e relativamente excepcionais – por exemplo, a Assembleia dos Cidadãos da Colúmbia Britânica (Warren, 2008) –, no Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da demo-

cracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos e de pluralização da representação³. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional.

Neste artigo desenvolvemos dois argumentos inter-relacionados que contribuem para compreender a nova trama da crítica democrática, na qual a participação e a representação perderam suas posições reciprocamente polares. Primeiro, argumenta-se que tal estado de coisas obedece a uma salutar dissociação conceitual entre governo representativo e representação política, operada em registro pluralista e democrático – sensível, por conseguinte, a exigências de legitimidade. Em contexto de reconfiguração do governo representativo, a dissociação é animada por processos em curso de pluralização da representação política, quer dizer, do crescimento de modalidades extraparlamentares de representação formal e informal. Nesse quadro, a *accountability* aparece hoje como uma perspectiva teórica que permite elaborar respostas aos desafios da legitimidade das novas modalidades de representação política, contornando o impasse da autorização como fonte de legitimidade. Assim, a reforma do pensamento é um movimento paralelo à própria reforma da democracia.

Segundo, a participação, ora como categoria teórica do campo da teoria democrática, ora como categoria prática dos atores sociais, consubstanciou a crítica interna à democracia na segunda metade do século XX. A força da ideia de participação foi nutrida por duas ordens de fatores. No plano analítico, foram cruciais tanto sua superposição com valores fundamentais da democracia – como autodeter-

³ A produção nessas literaturas é farta, mesmo se tratando de assunto recente como a pluralização da representação. Ver, por exemplo, Raichelis (2000), Pinto (2004), Miguel (2005), Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, 2006b), Lüchmann (2007, 2008), Avritzer (2007), Almeida (2010), Pogrebinschi e Santos (2010).

minação e igualdade política – quanto seu baixo grau de especificação analítica, o que permitiu torná-la depositária de expectativas normativas de índole diversa (psicológicas, pedagógicas, distributivas, emancipatórias, de eficiência, entre outras). No plano histórico, o contexto da Guerra Fria impôs severas restrições às tentativas de desenvolver críticas internas e teorias substantivas da democracia. Nesse contexto, e mediante uma ressignificação que depurou a ideia da participação das conotações negativas herdadas do fascismo, os modelos participativos acabaram por assumir uma posição polar. O fim da Guerra Fria com os processos de democratização dos últimos lustros do século XX ocorridos na América, bem como as inovações institucionais no terreno da pluralização da representação, configuraram o cenário em que operou a redefinição do papel da participação dentro da trama da crítica democrática.

O roteiro da exposição procede de modo inverso, isto é, primeiro examina o papel da participação na crítica democrática, depois aborda o deslocamento da participação ou a perda da sua posição polar no campo da teoria democrática, e finaliza examinando as mudanças correspondentes ocorridas na representação. O artigo conclui com breve comentário a respeito do cruzamento das trajetórias do campo e do pensamento de Pitkin.

101

Participação e crítica democrática⁴

“Participação” é, a um só tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A

⁴ Parte desta seção retoma e explora argumentos formulados muito embrionariamente em Gurza Lavalle [no prelo] a propósito do volume organizado por Roberto Pires [no prelo] para avançar uma agenda de pesquisa destinada a examinar a efetividade das instituições participativas no Brasil.

multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seu valor ou seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência da diversidade de expectativas nela depositadas e de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperáveis da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado.

Seja como for, há superposição entre certos valores tradicionalmente associados à participação e dois princípios fundamentais da democracia, a saber, autodeterminação e igualdade política⁵. Ambos os princípios se pressupõem reciprocamente, pois o reconhecimento do direito do *demos* de decidir sobre a organização e destino da *polity*, garantindo igual tratamento à expressão dos interesses de seus membros (igualdade), supõe que os cidadãos são primordialmente sujeitos morais, isto é, indivíduos com plena capacidade de formular suas próprias concepções do bem, de escolher moralmente e de se submeter às consequências dessas decisões (autodeterminação). Graças à conexão entre igualdade política e autodeterminação, é possível investir no valor da participação para a democracia firmando a afinidade intrínseca daquela com a soberania popular. Nesse registro, Carole Pateman (1992 [1970]) recorre a Rousseau promovendo-o à situação de clássico da participação – distinção sem dúvida controversa (Garsten, 2009) –, ou Paul Hirst (1994) argumenta a favor de o Estado conceder soberania às associações como expediente de autodeterminação cidadã. Assim especificada, em função de conexões

102

⁵ Embora a participação seja associada amiúde à ideia de inclusão, tal conexão não apenas é controversa, mas incorreta em mais de um aspecto. A respeito dessas incorreções, ver Urbinati (2006a) e Plotke (1997).

plausíveis, a participação acaba por trazer consigo uma carga democrática radical, quer dizer, uma conexão intrínseca com a raiz da democracia.

A ascensão da participação na teoria democrática como ideia força capaz de ancorar um modelo alternativo de democracia, nutriu-se das superposições axiológicas recém-apontadas, mas sua exploração teórica e promoção ao centro da crítica democrática não foi mera decorrência de possibilidades lógicas confinadas no mundo da teoria. O contexto da Guerra Fria impôs sérios constrangimentos ao afazer da teoria política que contribuem para entender tanto as feições minimalistas – por vezes, acanhadas – da definição de democracia, quanto o fato de a participação ter se tornado o arête da crítica interna à democracia. David Plotke (1997) formulou com agudeza os termos dessa equação. De um lado, o registro dominante da teoria democrática centrou-se nos procedimentos da escolha de governantes e na liberdade como valor fundamental, se esquivando de qualquer dimensão substantiva que pudesse conduzir o debate ao terreno dos resultados e do valor da igualdade – terreno adverso em que as conquistas distributivas do mundo comunista pesavam como argumentos contundentes. De outro lado, a crítica interna à democracia encontrava-se na posição desconfortável de ensejar o “fogo amigo”, quer dizer, de questionar e elaborar conceitualmente a insatisfação com a democracia, contornando o risco de ser reputada como crítica externa, ou não democrática, filhada às “fileiras do inimigo”.

Embora animada pelo clima de efervescência política dos anos 1960, a ênfase na participação como ponto de partida da crítica interna foi uma opção nada trivial no marco da história política da primeira metade do século XX. Porque passível de ser reconduzida às suas origens em autores “insupeitos” da filosofia política moderna, a crítica participacionista podia esgrimir questionamentos legítimos ou internos à tradição democrática – tal e como sustentado emble-

maticamente por Pateman (1992 [1970]). Porém, o valor da participação distava de ser pacífico: os fascismos e o colapso traumático da república de Weimar multiplicaram os temores perante o “irracionalismo das massas” – para dizê-lo com expressão coeva. Basta lembrar que, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Constituição da Alemanha Ocidental expurgou todos os dispositivos de participação popular da velha Constituição (Held, 1987). Pateman (1992 [1970], pp. 10-11) denunciou os efeitos adversos desse diagnóstico a respeito do caprichoso comportamento das massas “ignaras” sob o curioso nome de “desenvolvimento da sociologia política”. Independente do mérito teórico dessa empreitada, certamente sensível aos novos tempos da crítica contracultural dos movimentos sociais, é fato que crítica participacionista adquiriu influência e, durante quase duas décadas – dos anos 1970 a 1980 –, foi entronizada como o modelo alternativo de democracia perante o modelo liberal (Pateman, 1992 [1970], McPherson, 1991 [1977], Barber, 2003 [1984]).

Nessa posição polar de modelo alternativo aos chamados “modelo liberal”, “modelo minimalista” ou “modelo procedimental”, e embora nem sempre pelo seu conteúdo explícito, os modelos participativos acabaram se tornando antitéticos dos componentes tradicionalmente associados à democracia liberal – notadamente a representação – e, a um só tempo, depositários de expectativas normativas as mais variadas, cuja realização tornar-se-ia possível como efeito decorrente da própria participação. No tom engajado da sua proposta de *democracia forte*, Barber (2003 [1984], p. 132) formulou emblematicamente essa oposição ao banir a representação política das práticas dignas do nome democracia. Conforme sintetizado no seu prefácio à primeira edição:

Os dispositivos principais mediante os quais a teoria liberal consegue garantir a liberdade enquanto assegura a democracia – [...] sobretudo a representação – revelaram que não

asseguram a democracia e sequer garantem a liberdade. Representação destrói a participação e a cidadania mesmo se serve à *accountability* e aos direitos privados. Representação democrática é um oxímoro paradoxal produzido por nossa linguagem política; sua prática falha e confusa tornam isso ainda mais óbvio” (Barber 2003 [1984], p. xxxiv).

A rigor, o teor antitético dos modelos participacionistas em relação à representação não derivou de uma oposição homogênea e explícita expressa na literatura. No seu opúsculo sobre a democracia liberal e sua época, Macpherson não apenas entende o modelo participativo como um desdobramento possível da democracia liberal, mas defende um modelo de conselhos em que a participação deveria ocorrer na base de uma estrutura piramidal cujos patamares superiores suportariam de modo incontornável a agregação mediante expedientes de representação (McPherson, 1991 [1977], pp. 130-131). Mais: a revalorização da participação não implicava, para Pateman, abrogar a representação e sequer postular sua irrelevância, pois o governo representativo

105

[...] é um aspecto importante da teoria democrática; seria absurdo tentar negá-lo [...]. Contudo, deve-se notar que a teoria do governo representativo não representa toda a teoria democrática [...] nem todos os autores que gostariam de ser chamados de teóricos “clássicos da democracia” adotaram o mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação (Pateman, 1993 [1970], pp. 32-33).

A participação local, e especificamente na fábrica, era sem dúvida mais significativa e democrática – genuinamente democrática até –, mas não supunha o cancelamento da democracia eleitoral.

Porém, formulações dualistas *à la* Barber e o contexto de polarização, que tornou os modelos participacionistas as

principais referências da crítica democrática, fizeram com que a ideia de participação fosse recebida e apropriada em registro antirrepresentativo. Não é de se estranhar que no painel organizado na International Political Science Association (IPSA), a propósito do quadragésimo aniversário da obra seminal de Pitkin⁶, Anne Phillips (2005, p. 3) salientasse a afinidade entre a virada para a sociedade civil dos democratas radicais e sua ênfase na participação perante a inutilidade da representação e das tentativas de reformar suas instituições. Mais incisivo foi o diagnóstico de Mark Warren, que ao resenhar os acontecimentos das últimas décadas do século XX concluiu:

Acredito ser justo dizer que, entre democratas progressistas, esses desenvolvimentos [das últimas décadas] marginalizaram a linguagem da representação em favor da linguagem da democracia participativa [...]. A representação se tornou o primo pobre – por assim dizer – da linguagem aparentemente mais rica da participação democrática (Warren, 2005, p. 1).

106

Em virtude da sua posição polar, expectativas normativas de índoles as mais variadas gravitaram para a participação ao ponto de produzirem efeitos de sinonímia. A participação não apenas foi considerada como um valor em si, visto as superposições axiológicas permitirem considerá-la veículo por excelência da autodeterminação e da igualdade política, como também lhe foram atribuídos implícita ou explicitamente efeitos desejáveis de caráter pedagógico, psicológico, econômico e funcional, de integração e de racionalização ou controle social do poder. A educação foi resposta comum do pensamento republicano para a formação

⁶ O nome do painel foi “Mobilizando a representação quarenta anos depois de Pitkin”.

das virtudes necessárias ao cabal exercício da cidadania. Os modelos participacionistas associaram-se à tradição republicana ao propor a participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público⁷. Afinal, “A principal função da participação na teoria democrática participativa é [...] educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição prática de habilidades e procedimentos democráticos” (Pateman, 1993 [1970], pp. 60-61). Os efeitos pedagógicos remetem tanto à socialização e a construção do homem público quanto aos efeitos mais propriamente psicológicos que dizem respeito à autoconfiança e à autopercepção do senso de eficácia do indivíduo. A combinação de ambos os efeitos positivos seria capaz de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação – daí o fato de a teoria democrática participativa ter sido caracterizada, contra analistas céticos, como modelo autossustentado (Pateman, 1993 [1970], pp. 62). O engajamento participativo também foi associado a efeitos de integração, pois incrementaria o senso de pertença do cidadão à sua sociedade, não apenas fortalecendo a formação de identidades políticas amplas, mas contribuindo para a legitimação das instituições políticas. Traço comum aos efeitos psicológicos, pedagógicos e de integração é sua natureza não estritamente voluntária, mas também gravitaram para a participação efeitos agregados em maior ou menor medida intencionais, abrindo terreno para a defesa da participação como expediente para a indução de resultados nas instituições políticas – diferentes dos efeitos sobre os participantes. Assim, associa-se à participação a capacidade de gerar efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as

107

⁷ Seja dito de passagem que tal conexão não é óbvia nem pacífica, pois linhagem republicana e seu princípio de excelência não são facilmente conciliáveis com o princípio plebeísta da ampliação da participação (Araujo, 2000).

prioridades de alocação de recursos públicos. Os efeitos distributivos, todavia, são apenas uma subcategoria da relação mais geral entre participação e a capacidade da sociedade de influir nas políticas públicas e, em termos mais gerais e ambiciosos, de racionalizar o exercício do poder político (Fung e Wright, 2003; Santos, 2002)⁸.

Em suma, pelas afinidades axiológicas com princípios fundamentais da democracia e pelas circunstâncias históricas que restringiram o espaço para a crítica democrática durante o contexto da Guerra Fria, a reabilitação da participação do halo irracionalista que lhe herdaram os fascismos acabou por torná-la um *desideratum* político capaz de comportar expectativas normativas variadas e de exprimi-las com uma semântica intuitivamente simples e persuasiva porque, aparentemente, autoevidente. Esse caráter intuitivo deveria mais à rarefação de um ambiente político hermético à experimentação democrática do que à precisão e à clareza das ideias. Sem dúvida, a participação é defensável como um princípio moral; mas qualquer tentativa de explicitar os mecanismos pressupostos para a geração das consequências esperadas mostraria a presença de *trade offs* entre efeitos desejáveis, desaconselhando cair na velha tentação de acreditar que todas as “coisas boas vão juntas”⁹. Nos últimos

108

⁸ No elenco recém-arrolado apenas foram considerados efeitos sobre os participantes e sobre as instituições políticas, formulados no registro da teoria democrática, mas na literatura de sociedade civil também tem sido postulada a produção de bens públicos, quer dizer, de benefícios disponíveis para todos os indivíduos de uma comunidade, inclusive aqueles não envolvidos nas práticas de participação responsáveis por gerar tais benefícios. A formulação contemporânea mais conhecida conceitua esses efeitos em termos de capital social (Putnam, 2002), entendido como bem coletivo subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos particulares. Assim, a participação incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns (Putnam, 2002; Ostrom, Ahn e Olizares 2003). Por motivos similares, a participação fortaleceria as associações ou a sociedade civil e, embora por caminhos pouco especificados, estimularia o bom governo.

⁹ Como mostrado com competência por Cunill (1997, p. 71-195), a participação, mesmo quando verificada, não implica garantia alguma quanto à realização das

anos, a participação e a representação perderam suas posições polares e, com isso, passaram por um processo de resignificação recíproca, fazendo com que a primeira perdesse seu caráter autoevidente e, a segunda, sua identidade naturalizada identificada com o governo representativo.

A perda de polaridade da participação... e o estranhamento¹⁰

As últimas décadas do século XX, marcadas pelos ciclos das transições políticas na América Latina e das “revoluções de veludo” na Europa do Leste – e, conseqüentemente, pelo fim da Guerra Fria – trouxeram consigo mudanças no espírito do tempo no que se refere ao valor da democracia e na própria teoria e instituições democráticas. Se, de um lado, o valor da democracia como conjunto de regras formais para a sucessão e autorização de governantes alcançou consensos sem precedentes, de outro, a subsequente expansão do número de novas democracias e a ausência de “inimigos” externos que reforçassem posturas defensivas, propiciaram o alargamento da crítica democrática a emergência de agendas dirigidas a indagar e questionar a qualidade das velhas e novas democracias. No contexto da Guerra Fria, quando o desafio era defender, restaurar e expandir a democracia, a concepção liberal procedimental mostrou-se, em maior ou menor grau, consistente no plano analítico e convincente no plano político – minimalismo procedimental e o valor da liberdade política, respectivamente (Plotke, 1997). Con-

109

virtualidades positivas esperadas. Curiosamente, as literaturas que de modo mais sistemático têm enfrentado o desafio de explicitar e verificar os efeitos atribuíveis à participação, assim como identificar os mecanismos responsáveis pela produção desses efeitos, inscrevem-se em outras agendas de trabalho diferentes às da democracia participativa ou do aprofundamento da democracia. Notoriamente, a densa produção dos modelos do status socioeconômico, do voluntarismo cívico e da mobilização política. Ver Verba, Schlozman, Lehman e Brady (1995); Rosenstone e Hansen (1993); Verba, Nie e Kim (1978).

¹⁰ Esta seção reformula de modo sintético e introduz alterações substantivas à proposta de esclarecimento conceitual desenvolvida em Gurza Lavalle e Isunza (2010).

tudo, uma vez instauradas as novas democracias, a mesma concepção perdeu seu mordente crítico e se tornou insuficiente, mas sem deixar de ser irrenunciável.

No plano teórico, nos termos da influente formulação de Gutmann (1995), essa concepção procedimental induzia ao conformismo no novo contexto e, por isso, era desejável empreender novos desenvolvimentos teóricos capazes, ao mesmo tempo, de preservar o núcleo liberal procedimental da democracia e de animar e dar sustentação a concepções mais exigentes com o funcionamento e com a qualidade das instituições democráticas. Afinal, não deixava de ser irônico que as acolhidas entusiastas à democracia dos países que emergiram após a decomposição da União Soviética fossem realizadas por acadêmicos e publicistas democratas que alimentavam sérias insatisfações em relação ao estado da democracia nos seus próprios países. Exemplo eloquente desse deslocamento é a emergência e rápida expansão de vertentes deliberativas procedimentais de teoria democrática (Habermas, 1993, 1995; Elster, 1998; Bohman e Rehg, 2002; Gutmann e Thompson, 2004), bem como os debates sobre a qualidade, representatividade e *accountability* das instituições da democracia (Schedler, Diamond e Plattner, 1999; Przeworski, Stokes e Manin, 1999; Schedler, 1999; Diamond e Morlino, 2005)

110

No plano da inovação democrática, registraram-se mudanças aquém e além das fronteiras institucionais do governo representativo. Já a partir dos convulsos anos 1960, nas democracias mais tradicionais do hemisfério norte foram promulgadas e/ou crescentemente utilizadas modalidades de participação cidadã direta – como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – percorrendo os trilhos do governo representativo, mas diversificando e ampliando a capilaridade deste. De modo consoante, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) registrou-se um crescimento contínuo,

entre os anos 1960 e 1990, nos níveis supra e infranacionais em que passaram a ocorrer eleições, na variedade de assuntos submetidos à decisão pública mediante sufrágio, bem como na frequência de eleições e no número de segundos turnos (Dalton e Gray, 2006). As mudanças institucionais associadas à perda de polaridade da participação, todavia, são posteriores e constituem fenômeno inédito e consideravelmente mais diversificado, pois as modalidades de pluralização institucional da democracia – notadamente a proliferação de canais extraparlamentares de representação formal e informal – costumam estar situadas fora das fronteiras tradicionais do governo representativo e exercer funções que não contam com antecedentes óbvios na doutrina democrática liberal.

O repertório da pluralização institucional da democracia é amplo e contempla, em contextos específicos de ambos os hemisférios, instâncias colegiadas para a definição e fiscalização de políticas, para a elaboração de prioridades no terreno do planejamento ou da atribuição de gasto público, comitês participativos em diferentes instâncias da administração pública, *ombudsman*, leis de transparência, instituições eleitorais de caráter civil, observatórios cidadãos, comissões de vigilância, ouvidorias, vedorias e comitês cidadãos, painéis cidadãos, jurados cidadãos, para mencionar apenas alguns casos (Ansell e Gingrich, 2006; Isunza e Gurza Lavalle, 2010). Algumas das inovações têm, inclusive, alcançado notoriedade mundial: a começar pelas Emendas Constitucionais 73 e 74 na Índia – especialmente a conhecida *People's planning campaign* no estado de Kerala, no sul do país (Chaudhri e Heller, 2002) –, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as experiências de Orçamento Participativo (OP) e as conferências nacionais no Brasil (Tatagiba, 2002 e 2010; Lüchmann, 2007 e 2008; Avritzer e Navarro, 2003); a participação e controle cidadãos no sistema eleitoral mexicano (Alonso e Aziz, 2005; Aziz e Isunza,

2007; Isunza, 2006a e 2006b), assim como do sistema de proteção do direito à informação pública governamental nesse país (Alonso, 2007; Ackerman Rose, 2007); o *Local Government Code* nas Filipinas, a Lei de Participação Popular na Bolívia e o *New Localism* na Inglaterra (Gaventa, 2004), a vigilância policial comunitária de Chicago, assim como a proliferação de instâncias colegiadas de participação – e representação-cidadã em toda a América Latina (Grindle, 1999; Albuquerque, 2008) – instâncias consagradas explicitamente nos textos constitucionais da maior parte dos países da região (Hevia de la Jara, 2006).

112 Uma peculiaridade de boa parte dessas experiências é que nelas imbricam-se práticas que tradicionalmente apareceram na teoria democrática e na linguagem dos atores – ou apareciam até pouco tempo atrás – separadas por lógicas diferentes ou mesmo opostas. De fato, como consequência dos deslocamentos animados pelas experiências de pluralização da representação, nossas concepções de participação e representação, tributárias da realidade da Guerra Fria, começaram a se tornar velhas perante a novidade do mundo ou, de modo mais preciso, perderam potência para apreender as transformações em curso. Ambas as concepções, reciprocamente conotadas pela sua polaridade, tornaram-se um obstáculo de pensamento (Bachelard, 1996) para pensar o *novum* inscrito na multiplicação de modalidades de representação extraparlamentar, pois, por um lado, elas dissolvem a divisão entre a defesa liberal procedimental da democracia e seus mecanismos “exclusivos” – representação por autorização e *accountability* como pesos e contrapesos institucionais ou como competição de caráter eleitoral pelo voto popular –, e, por outro, a crítica democrática comprometida com a democratização como participação e com o controle social do poder mediante a pressão e mobilização social de caráter extrainstitucional. Ou seja, as experiências de

pluralização da representação diluem as fronteiras estáveis que tinham diferenciado as posições liberais e de esquerda em relação à disputa pela democracia.

A pluralização da representação implica mudanças inéditas no *locus*, funções e atores da representação – no último caso, vinculando ao exercício de responsabilidades representativas atores que a teoria costumou indicar sob signo da participação (Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2006a). Os canais de representação extraparlamentar são excêntricos, pois operam fora do *locus* por excelência da representação no governo representativo – o Parlamento –, não raro vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo. Destinam-se ao desempenho de funções outras que não as legislativas: ora a definição, fiscalização e gestão de políticas públicas, ora à observação e emissão de denúncias ou recomendações sobre a conduta de corporações do poder público e de setores da política pública. Os atores que falam em nome de interesses e segmentos da população não apenas diferem na sua filiação institucional das duas instituições que, no século XX, tornaram possível a conciliação do governo representativo com a democracia de massas – sindicatos e partido políticos (Manin, 1997, Chalmers, Martin e Piester, 1997) –, mas incorporam atores outrora apenas associáveis, pelas suas feições, ao polo da participação: cidadãos *qua* cidadãos – não como políticos, nem como lideranças –, redes de atores sociais e movimentos, ONGs e diversas entidades de *advocacy*, associações comunitárias e de autoajuda, e personalidades com ampla notoriedade pública (Vieira e Runciman, 2008, pp. 49-181; Castiglione e Warren, 2006; Lüchmann, 2007; Saward, 2010; Gurza Lavalle, Acharya e Houtzager, 2005).

A perda de posição polar da participação veio acompanhada de um processo de ressignificação que, como era de se esperar, causou estranhamento em contextos como o latino-americano, no qual a o ideário participativo esteve associado

às lutas pela democratização e aos reclamos de atores coletivos que transbordavam as estruturas de controle corporativo do Estado¹¹. O estranhamento é compreensível: a participação perdeu nitidez semântica e embaralharam-se seus usos analíticos com termos outrora restritos à linguagem da representação ou francamente desinteressantes se julgados do ponto de vista da carga normativa da própria participação. Assim, as experiências de pluralização institucional da democracia e os atores sociais a ocupá-las começaram a ser pensados em registros analíticos “mistos”, articulando a linguagem da participação com, por exemplo, a linguagem da *accountability* social. Nessa direção, “sociedade civil”, “movimentos sociais” e “cidadãos”, todos eles sujeitos da “participação” – direta, deliberativa, democrática, política – tornaram-se compatíveis com “governança”, “transparência”, “controles democráticos”, “eficiência”, “prestação de contas”, como atores da “*accountability* social” (Peruzzotti e Smulovitz 2002; Alnoor e Weisband 2007; Houtzager, Gurza Lavalle e Yoshi 2009). É difícil não perceber que a linguagem da *accountability*, é claro, traz consigo sentidos sempre mais restritos que aqueles disponíveis na carga normativa associada à participação.

No contexto latino-americano e dos latino-americanistas, quicá a primeira expressão claramente articulada – sem dúvida, a mais influente – do estranhamento causado pela perda de centralidade da participação nesse contexto seja o diagnóstico da “confluência perversa” formulado por Evelina Dagnino (2002 e 2004). Ele exprime suspicácia e desconfiança perante um mundo em que a participação e outros vocábulos como “cidadania” e “descentralização” adquiriram valor positivo para “gregos e troianos”, alertando que a homonímia ocultaria divergências profundas nos proje-

¹¹ Utiliza-se a expressão ideário participativo para diferenciar os usos simbólicos práticos da participação por atores sociais dos seus usos teóricos no campo da teoria democrática. Conforme será visto logo a seguir, há diferenças genealógicas e de significado relevantes entre ambos os usos.

tos políticos subjacentes (Dagnino, 2006 e 2007). A carga democratizadora associada à participação correria o risco de ser substituída pela lógica da gestão, assim como o discurso da cidadania, centrado na defesa de direitos, apareceria deslocado por uma noção de cidadania de usuários ou centrada na corresponsabilidade¹². Reservas semelhantes foram manifestadas em outras latitudes, chamando a atenção sobre a disputa política de sentidos subjacente às “palavras-curinga”, ou aos “*passé-partout* semânticos” característicos do campo dos estudos do desenvolvimento e dos circuitos internacionais de formuladores de políticas (Cornwall e Coelho, 2007)¹³. A sobreposição linguística ocultaria a disputa e as divergências fundamentais, ou, para dizê-lo com o trocadilho utilizado por Cornwall (2007), *buzzwords* acabariam se desempenhando como *fuzzwords*.

Porém, em boa medida, o fim da Guerra Fria subjaz à confluência semântica entre atores e literaturas oriundos de posições díspares no espectro político¹⁴. Esse conjunto de transformações extraordinárias trouxe consigo uma rajada de ar fresco tanto para a teoria democrática – hoje renovada com perguntas substantivas – quanto para o debate intelectual e para a formulação e disputa públicas de demandas distributivas por parte dos atores sociais. A emergência de plataformas semânticas compartilhadas por compreensões da realidade e forças políticas opostas permite entabular uma disputa pelo mundo em termos do significado concreto de categorias aceitas como legítimas – notoriamente cida-

¹² O diagnóstico da confluência perversa ganhou ampla presença no debate latino-americano. Para sua reapropriação em diferentes países da região, ver, por exemplo, Contreras (2003), Ochoa (2004), Delamaza (2005); Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Rocha (2007).

¹³ Ver a edição especial de *Development in Practice*, editada por Cornwall (2007), e dedicada ao assunto, especialmente os trabalhos de Leal, Scoones, Batliwala e Chandhoke.

¹⁴ Cumpre lembrar o papel da geopolítica mundial da Guerra Fria após a Revolução Cubana, que definiu o cenário de polarização e fez confluir os interesses da política externa norte-americana com os golpes militares no Cone Sul.

dania, democracia, participação, inclusão, direitos humanos e, mais recentemente, *accountability*. De fato, contra o pano de fundo do fim da Guerra Fria, a confluência responde a uma dinâmica histórica mais ampla e mostra-se aberta a possibilidades virtuosas ou perversas. Emprestando a fórmula influente de Dagnino, não é descabido afirmar que as polaridades simbólicas desse período, embora ordenassem ao embate político em oposições contrastantes alinhadas sob a dualidade capitalismo *versus* comunismo, encerravam dualidades enganosas ao modo de uma “divergência perversa”. Com efeito, durante anos, no final do segundo pós-guerra, as divergências intelectuais e demandas sociais – não necessariamente antissistêmicas – foram polarizadas e ressignificadas artificialmente para além das intenções de seus protagonistas. Exemplarmente, a reforma do socialismo foi combatida como subversão antirrevolucionária e, do outro lado, as demandas por inclusão democrática, por justiça social e participação popular foram reprimidas como sedição guiada por ideologias antipatrióticas e comunistas.

Curiosamente, a despeito de o ideário participativo derivar, no Brasil, de uma genealogia própria e diferente da participação na teoria democrática, o ponto de chegada é, em certo sentido, similar. Como categoria prática ao serviço da ação, a participação emerge mais propriamente nos anos 1960, articulada a uma visão emancipatória das camadas populares. O ideário participativo construído a partir dos anos 1960 conjugou diversos significados. A *participação-popular* não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento da população como um todo – dos cidadãos –, independentemente das classes sociais. Na construção desse ideário, “participar” significava, em estreita conexão com a teologia da libertação, apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua

própria história. Ademais, a participação-popular se inscrevia em perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade justa, sem exploração. O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da constituinte e a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. A *participação-cidadã* encarnou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, com tônica classista, às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição. Assim, os atores engajados com a participação popular reelaboraram seu discurso em termos de participação cidadã, e o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito cidadão. Por fim, a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espaços-participativos e a literatura acadêmica migrou junto com os atores que passaram a se envolver nesses espaços. Movimento claro nessa direção foi antecipado por Dagnino (2002) e seus colaboradores ao se debruçarem sobre o papel da sociedade civil nos chamados espaços públicos, e, um ano depois, sinalizado novamente por Avritzer e Navarro (2003) e colaboradores ao se debruçarem sobre as variações do OP como caso de inovação democrática.

Concomitantemente, na literatura internacional a ideia da participação como modelo alternativo de democracia também cedeu passo à avaliação de experiências específicas – como o OP ou a descentralização do planejamento em Kerala – com o intuito duplo de diagnosticar os fatores que obstaculizam e potencializam os alcances da participação, e identificar, dentre aqueles que condicionam experiências

bem-sucedidas, lições para a replicação de tais experiências em contextos diferentes (Heller, 2001; Fung, 2004; Fung e Wright, 2003; Santos, 2002; Thompson, 2007). Repare-se: da defesa de um modelo participativo de democracia transitou-se para o estudo de inovações institucionais bem-sucedidas e da sua capacidade de introduzir correções dentro da dinâmica mais geral do governo representativo.

Representação, crítica democrática... e legitimidade

O deslocamento do conceito de representação da sua outra condição polar na teoria para uma posição que permite articulá-lo à crítica democrática obedece, grosso modo, a dois processos paralelos: o de reconfiguração e o de pluralização da representação – nem sempre interpretados pela literatura como interdependentes ou, pelo menos, com implicações que se interpelam reciprocamente. O fim dos chamados trinta anos gloriosos do segundo pós-guerra desencadeou um conjunto de processos de reestruturação econômica e política, amiúde interpretado em registro altisonante sob as etiquetas “crise” e “fim” – do Estado de bem-estar, do trabalho, das ideologias etc. A representação política e, especificamente, o governo representativo, não foram exceção e sobre eles se precipitaram diagnósticos de crise – do advento de uma “democracia pós-representativa”, até (Abal Medina, 1996) –, invocando causas variadas como a perda de centralidade dos partidos de massas, mudanças de hábitos políticos dos eleitores, erosão das grandes categorias sociais atreladas ao mundo do trabalho, a crescente expansão das funções de comunicação política desempenhadas pela mídia, para mencionar apenas alguns argumentos recorrentes. Bernard Manin (1997) conferiu inteligibilidade às mudanças apontadas na literatura a partir de um diagnóstico secular de configuração institucional e reconfiguração da representação, e, a um só tempo, tornou as leituras alarmistas “sintomas desavisados” do mesmo processo. Não é o propósito

aqui abordar o diagnóstico de Manin, já examinado alhures (Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2006a), nem é prudente assumi-lo como se fosse isento de controvérsia – ver as críticas de Rosanvallon (1998) e Urbinati (2006a). Entretanto, alguns dos seus componentes mais relevantes parecem pacíficos: continuidade de feições institucionais básicas do governo representativo – voto, autonomia do representante, liberdade de formação e expressão de opinião e deliberação prévia à tomada de decisões –, e relativa descontinuidade quanto à perda de centralidade dos partidos, ao aumento da autonomia das lideranças partidárias e à importância das funções de comunicação política da mídia.

A pluralização da representação já foi descrita na seção anterior em termos de diversificação do lócus, das funções e dos atores da representação, mas suas eventuais conexões com a reconfiguração da representação e com a crítica democrática ainda carecem especificação. Em virtude da sua relevância histórica e da sua conexão umbilical com a formação do Estado-nação, a representação política no mundo moderno deveo progressivamente sinônimo de governo representativo (Pitkin, 2006; Manin, 1997). Para dizê-lo emprestando as palavras de Arditì (2005), o governo representativo hegemonizou a representação política, projetando um halo de ilegitimidade e irrelevância sobre outras formas de representação. Em que pese o pensamento de teóricos como Eric Voeglin e Karl Schmitt (Novaro, 2000), e inclusive a compreensão de Pitkin (1967, pp. 209-239) da representação política como arranjos públicos institucionalizados de larga escala que não coincidem necessariamente com o governo representativo – por exemplo, formas de representação funcional –, a posição convencional da teoria democrática fundiu representação política e governo representativo. Quando tal sinonímia é assumida ou presumida, apenas adquirem relevância mudanças e processos localizados no coração do sistema político, e a pluralização

da representação sequer é percebida ou julgada supérflua (Manin, 1997; Przeworski, Stokes e Manin 1999; Przeworski, 2002). Mesmo no caso de uma proposta teórica de fôlego, como a de Urbinati (2006a), de caráter crítico e dirigida a ampliar normativamente o campo das teorias da representação, a pressuposição de tal sinonímia oblitera completamente a pluralização da representação, fazendo com que a sua análise discorra inteiramente dentro das fronteiras do governo representativo. Porém, a reconfiguração da representação também deu ensejo a trabalhos orientados a mostrar as condições de possibilidade da representação política no mundo moderno, sua variação histórica e os dilemas de legitimidade endêmicos do governo representativo (Rosanvallon, 1998; Saward, 2010; Ankersmit, 2002; Novaro, 2000; Abal Medina, 2004; Vieira e Runciman, 2008). À luz desses desenvolvimentos teóricos, a pluralização da representação aparece, no mínimo, como terreno de possibilidades para a representação nas sociedades contemporâneas que não usurpam o governo representativo nem conflitam de modo irreconciliável com ele.

Há outro caminho para conectar reconfiguração e a pluralização da representação, de sentido inverso, quer dizer, a partir não das mudanças associadas à reconfiguração da representação, mas do exame da pluralidade de inovações institucionais em si, cujas implicações mais relevantes, do ponto de vista da teoria democrática, apenas emergem ao olhar do observador se elaboradas analiticamente no registro da representação – e não apenas da participação – e cujo significado mais amplo é normalmente associado aos déficits de legitimidade e/ou limites das instituições do governo representativo. Essa foi a via majoritariamente percorrida pela literatura no Brasil, plausivelmente em decorrência da proliferação de experiências de inovação democrática, cuja diversidade, abrangência territorial e graus de institucionalização ao longo dos diferentes níveis de autoridade da fede-

ração conferem ao país o caráter de um imenso laboratório para o exame da pluralização institucional da democracia. Segundo o levantamento mais confiável disponível, no ano de 2001, existiam inúmeros conselhos municipais gestores de políticas pelo Brasil afora: de saúde (5426), assistência social (5178), direitos da criança e do adolescente (4036), educação (4072), no caso das áreas definidas como estratégicas pela Constituição, mas também em outras áreas como emprego e trabalho (1886); meio ambiente (1615) e turismo (1226), para mencionar apenas alguns exemplos com cifras superiores ao milhar de casos (IBGE 2001). Além dos conselhos em nível estadual e nacional, levantamentos exaustivos no nível local revelam que, no caso de municípios como São Paulo e Guarulhos, por exemplo, há mais de trinta conselhos em Operação (Tatagiba, 2010; Gurza Lavalle, Oliveira, Serafim, Voigt, 2011). As conferências nacionais, com seus respectivos ciclos de conferências municipais, estaduais, livres e virtuais, também atingiram cifras expressivas: entre 1988 e 2009 foram realizadas oitenta, a maior parte das quais não mandatadas pelas regulações setoriais (Pogrebinski, 2010). Por fim, a referência ao OP é, obviamente, inescapável, pela sua relevância simbólica e pela sua extraordinária difusão além das fronteiras nacionais (Oliveira, 2011). A contabilidade sobre o OP varia, mas entre 1995 e 2005 foram registradas ao redor de duzentas experiências no país (Ribeiro e Grazia, 2003; Avritzer e Wampler, 2008; Cabannes, 2006). Os números da sua difusão, todavia, são mais avultados: no ano de 2006, registraram-se 1200 municípios latino-americanos com OP e, em 2008, 100 casos na Europa (Cabannes, 2006; Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008). No Peru, o OP tornou-se mandatário e, em 2007, encontrava-se implementado em 532 municipalidades (Hordijk, 2009).

De fato, não é exagero afirmar que a “participação” é uma feição das instituições do Estado brasileiro, isto é, transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de

orientação política programática de governos e partidos – embora preserve esse caráter duplo –, atingindo um desenvolvimento institucional sem paralelo em outros contextos. Não é de se estranhar que a literatura internacional via de regra qualifique as experiências e possíveis desdobramentos da representação extraparlamentar, bem como as ações de mediação política dos atores da sociedade civil, lançando mão do adjetivo “informais” (Castiglione e Warren, 2006; Urbinati e Warren, 2007; Peruzotti, Smulovitz, 2002). Diferentemente, no Brasil as funções exercidas por atores da sociedade civil nas instituições de representação extraparlamentar constituem representação de pleno direito – *de jure* –, e não apenas de fato, pela projeção de reclamos em nome de outrem. Foram olhares atentos para os chamados “espaços participativos” que, *pari passu* ao debate internacional, mas por motivações endógenas, problematizaram-nos como modalidades de representação extraparlamentar e apontaram para o processo de pluralização da representação em curso (Pinto, 2004; Gurza Lavalle, Acharya, Houtzager, 2005; Lüchmann, 2007; Almeida 2010).

Caminho semelhante da participação à representação foi percorrido em outras latitudes, com lastro em outras referências empíricas. Nas palavras de Warren (2005, p.2):

[...] embora experimentos de participação política nunca tenham sido tão promissores, a linguagem da participação exauriu muitas das suas capacidades críticas por sobre-utilização e sobre-ampliação [...] podemos injetar novas capacidades críticas na linguagem da participação repensado-a na linguagem da representação. Muitas das novas formas de participação quicá sejam mais bem-entendidas e avaliadas como novas formas de representação [...].

Não é fortuito que Warren (2008) seja uma das referências obrigatórias no debate internacional sobre a pluralização da

representação, precisamente um estúdio da Assembleia dos Cidadãos da Colúmbia Britânica – corpo deliberativo instituído com o intuito de emitir recomendações para a reforma do sistema eleitoral, composto de cidadãos aleatoriamente escolhidos, mantendo o controle de gênero e de distribuição étnica compatíveis com sua distribuição na população. Do outro lado do Oceano Atlântico, e tendo como pano de fundo o Novo Localismo Britânico (Gaventa, 2004), e “[...] a considerável experimentação e institucionalização de formas de governança participativa na Europa”, Barnes e Skelcher (2007, p. 2) identificam que “[...] a virada participacionista nos sistemas de governança” objetiva como propósito fundamental a representação local por atores da sociedade civil. Por sua vez, examinando diversos projetos que envolvem atores e movimentos sociais nas Filipinas, na Indonésia e na Índia, Törnquist, Webster, Stokke (2010) e seus colaboradores atentam para a relevância de se pensar o papel desses atores em termos de representação e avançam um modelo para tanto.

123

Em suma, a representação também perdeu sua condição polar no campo da teoria democrática e, em deslocamento salutar, introduziu-se uma dissociação da relação demasiadamente estreita – quase idêntica – que manteve nesse campo com o governo representativo. Há diversas expressões dessa dissociação, a mais sintética das quais seja quicá o fato de a “representação democrática” e a questão “o que torna a representação democrática?” terem adquirido estatuto teórico próprio em relação ao “governo representativo” e à “representação eleitoral”, bem como a repostas centradas nos dois últimos (Pettit, 2010; Urbinati e Warren, 2007). Assim, Peruzotti, em artigo sobre a abordagem teórica predominante da representação na América Latina “[...] atenta para uma compreensão da representação democrática que vai além dos modelos centrados em eleições”, pois “a mediação política na esfera pública, e não as eleições,

deveria ser tomada como traço distintivo da representação democrática” (Peruzzotti, 2006, p. 2; 15). Em outras palavras, a representação pelo sistema político tornou-se alvo de pretensões de representatividade conflitantes (“*competing claims*”), o que implica colocar em xeque o alinhamento automático entre Estado, parlamento, nação e formação da vontade e do juízo políticos – alinhamento que, na compreensão tradicional da representação, garantia uma espécie de legitimidade apriorística às decisões tomadas nos canais do governo representativo (Castiglione e Warren, 2006; Saward, 2010). Inclusive os circuitos da representação eleitoral ganharam não apenas problematizações e teorizações normativas (Urbinati, 2006a, Young, 2006; Williams, 1998), mas teorizações positivas ricas quanto a sua capacidade de iluminar as diversas modalidades de exercício da representação dos parlamentares ocultas sob a rubrica “representação eleitoral” (Mansbridge, 2003), e os diferentes mecanismos institucionais externos ao ciclo eleitoral que, eventualmente, poderiam contribuir para a representatividade das instituições representativas (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

A perda da condição polar da representação trouxe no seu cerne duas implicações relevantes para a resignificação da participação, a saber, a redefinição do valor da própria representação e a introdução da questão da legitimidade dentro das práticas de intermediação política dos atores da sociedade civil – práticas, por sinal, outrora pensadas em registro participativo. No primeiro caso, trata-se de resgatar a representação e o governo representativo da sua posição de sucedâneo defeituoso ou um mal necessário diante da incapacidade factual de construir formas de democracia direta (participação). Afirma-se a representação não apenas como núcleo normativo e operacional da democracia – “democracia é representação”, nos termos de Urbinati (2000 e 2006a) ou de Plotke (1997) –, mas também

como terreno privilegiado de experimentação e inovação para ampliar e aprimorar a democracia (Miguel, 2005; Castiglione e Warren, 2006; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; Urbinati e Warren, 2007; Törnquist, Webster e Stokke, 2010; Gurza Lavalle e Isunza, 2010).

O argumento mais recorrente da teoria democrática para justificar a representação foi tradicionalmente de escala, fosse ela populacional ou geográfica. Enquanto a democracia se aviria bem com sociedades de pequenas dimensões, a representação seria a única opção disponível para sociedades populosas de territórios vastos. Nesse sentido, a representação foi justificada como uma fatalidade, uma opção *second best* incontornável à qual se recorre porque não mais é possível a democracia “genuína”, quer dizer, direta.

Os desenvolvimentos notáveis ocorridos no campo das teorias da representação nas últimas duas décadas redefiniram nossa compreensão do governo representativo como forma de governo com linhagem e objetivos próprios, cuja escolha foi informada pelas suas virtudes (Manin, 1997; Urbinati, 2006b; Plotke, 1997). Existem discrepâncias sobre as virtudes almeçadas pelos pais fundadores do governo representativo, bem como a respeito dos termos pertinentes para uma defesa contemporânea lastreada em virtudes adquiríveis ou adquiridas ao longo da massificação da democracia. Aqui há espaço apenas para mencionar as linhas de argumentação normativas que mais claramente interpelam o significado da participação. Primeiro, é possível definir representação como oposta à exclusão e não à participação, cujo antônimo é a apatia ou, dependendo das referências analíticas adotadas, talvez a abstenção (Plotke, 1997). O desenho institucional das formas de representação extraparlamentar pode combinar modalidades de inclusão sem participação, vincular essas modalidades com formas de presença direta ou, inclusive, vinculá-las definindo incentivos para desestimular a apatia (Lüchmann 2007,

2008). Segundo, se a virtude principal da representação for a inclusão, tal capacidade de incluir é magnificada pela sua lógica de política indireta (*indirectedness*), que permite tanto incorporar discursos quanto multiplicar os lugares de fala dissonantes em relação a discursos com pretensões de enunciação da vontade popular (Urbinati, 2006; Garsten, 2010). De fato, os efeitos inclusivos do caráter indireto da representação revelam-se distintivos da atuação dos atores da sociedade civil que ocupam os espaços abertos pela pluralização da representação (Pinto, 2004; Almeida, 2010). Terceiro, se a participação é a afirmação de uma vontade, pronunciada em primeira pessoa do singular, e, sob o princípio de maioria, seu resultado é a imposição de uma vontade sobre outra, a representação, por sua vez, visa a incluir discursos relevantes, inclusive aqueles minoritários (Urbinati, 2006a). Por fim, a política indireta é uma força politizadora da sociedade, pois falar em nome dos interesses de alguém induz a formulação de discursos e de pretensões de representatividades aceitáveis na esfera pública (Urbinati, 2006a; Gurza Lavalle e Castello, 2006b e 2008).

A pluralização de práticas, instâncias e atores da representação, assim como a diversificação de grupos sociais com exigências e direito de representação desafiam e são desafiados pelo modelo da representação eleitoral por dois motivos principais, passíveis de interpretação como sendo conducentes a déficits de legitimidade: a ausência de autorização e a inevitável ambiguidade no que se refere aos grupos sociais eventualmente representados. De fato, não é a primeira vez que a centralidade da representação eleitoral nas democracias liberais é colocada em xeque: as críticas neocorporativistas fizeram-no, mas opuseram à representação liberal um modelo antipluralista e monopólico, dependente das ideias de interesse e de estrutura das classes sociais (Schmitter, 1974). Hoje, a dissociação conceitual entre governo representativo e representação política opera em registro

pluralista e democrático – sensível, portanto, a exigências de representatividade sempre espinhosas visto que introduzem questionamentos sobre legitimidade democrática da atuação atores que, até recentemente, era “descrita” e significanda como participação. Se esta é afirmação de uma vontade ou expressão de valores e interesses em primeira pessoa do singular, a questão da legitimidade simplesmente não se coloca, pois o sujeito da vontade, valores ou interesses e a voz que os exprime são unos. Porém, se a atuação contempla falar em nome de outrem, configura-se curiosamente um paradoxo de legitimidade, pois, de um lado, as formas de representação extraparlamentar acusam implícita ou explicitamente limites na representação eleitoral, mas, de outro lado, não possuem mecanismos próprios claros ou aceitos capazes de alicerçarem sua própria legitimidade (Houtzager e Gurza Lavalle, 2010).

Via de regra, os atores das novas modalidades formais e informais de representação extraparlamentar carecem de autorização, ou seja, são exercidas por *afinidade*, de modo *virtual*, presuntivo (*assumed*), substitutivo (*surrogate*), autoassumido (*self-authorized*), em qualidade de mediadores políticos (*mediated politics*) e no exercício de práticas de representação não eleitorais (*non-electoral political representation*), como representação cidadã (*citizen representatives*) ou simplesmente advogando (*advocacy*) como representantes discursivos (*discursive representatives*) – para citar apenas alguns dos vocábulos de um repertório semântico recente e crescente, dedicado a apreender e conferir significado à pluralização da representação em curso¹⁵. Em que pese

127

¹⁵ Por “afinidade” conforme Avritzer (2007); “*surrogated*” conforme Mansbridge (2003); “*advocacy*” de acordo com Urbinati (2006a) ou Sorj (2005); “*self-authorized*” e “*citizen representatives*” conforme Urbinati e Warren (2007); “*non-electoral political representation*” no sentido de Castiglione e Warren (2006); “*mediated politics*” conforme Peruzzotti (2005); “presuntiva” como se define em Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b); e “virtual” conforme Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b).

a dispersão do vocabulário, há um núcleo comum nesse elenco de formulações, pois cada uma articula ao seu modo a falta de autorização e, conseqüentemente, de mandato, com um ato ou opção unilateral de identificação do representante para com o representado. Por isso trata-se de uma representação que é *presumida*, animada pela *afinidade*, *substituindo* ou colocando-se no lugar daqueles que se decide *autonomamente* representar. Seja dito de passagem, com o intuito de reparar uma omissão surpreendentemente comum na literatura, a primeira formulação sistemática dessa combinação de elementos alheios à lógica da autorização, na história do pensamento sobre a representação política no governo representativo, se encontra na ideia de representação virtual de Edmund Burke (1942 [1774]), entendida como uma representação passível de ser reconhecida como tal pelos interesses representados, embora não mediada por ato de autorização.

128

Como equacionar, então, o paradoxo da legitimidade intrínseca a formas de representação não autorizadas? A autorização é uma questão de várias arestas e define um impasse não apenas pela sua ausência em si, mas pela dificuldade de remeter essas formas de representação a bases ou grupos sociais claros. Formas institucionalizadas de representação extraparlamentar podem contemplar modalidades de representação *ex officio*, isto é, prescritas por regimento ou cargo para desempenhar funções predefinidas. Quando um ator é indicado para se desempenhar como representante de interesses e segmentos específicos da população, como ocorre no caso de alguns conselhos gestores de políticas no Brasil, ele é autorizado legalmente. Contudo, a proliferação de expedientes de representação de interesses de grupos específicos da população mediante representantes *ex officio* é mais um signo dos tempos – da pluralização da representação – do que uma resposta satisfatória à questão da legitimidade. Obviamente, sequer cabe

cogitar essa possibilidade para modalidades informais de representação. Ademais, a autorização pressupõe logicamente a definição do universo no qual se inscreve o grupo ou base social passível de ser representado (*constituency*). A representação eleitoral trabalha com bases territoriais de eleitores, mas no caso das modalidades de representação extraparlamentar nem sempre é claro qual o grupo social implicado, nem há modelos únicos que permitam dirimir quais grupos são ou deveriam ser representados pelos novos atores da representação. Mais: esses atores não raro ecoam as críticas clássicas dos partidários da representação proporcional aos efeitos da agregação territorial de preferências, atuando em nome de interesses difusos e/ou sub-representados porque distribuídos espacialmente de modo descontínuo – ambientalismo e direitos humanos, no primeiro caso, e preferência sexual, no segundo.

A incorporação da ideia de *accountability* tanto no debate sobre a pluralização da representação quanto no campo de estudos da sociedade civil constitui nitidamente um movimento no sentido de promover novas estratégias conceituais. Em outras palavras, frente à impossibilidade de resolver satisfatoriamente um modelo de autorização, a dimensão da *accountability* tem sido resgatada como uma via alternativa para elaborar a eventual legitimidade das novas práticas de representação (Alnoor e Weisband, 2007; Fox, 2006; Jordan, 2005; Castiglione e Warren, 2006; Avritzer, 2007; Gurza Lavalle e Isunza, 2010). De modo mais preciso, o deslocamento da autorização para a *accountability* torna a legitimidade dependente de um processo que se desdobra no tempo e não de um ato inicial de consentimento, uma vez que se o controle por parte dos eventuais beneficiários implica o conhecimento da representação presuntiva exercida em seu nome, a reiteração ou renovação do controle supõe reconhecimento, confere legitimidade e permite pensar em uma espécie de autorização implícita.

À guisa de conclusão

Há mais de quarenta anos, no primeiro capítulo de seu trabalho seminal sobre o conceito de representação, Pitkin detectou a relação entre autorização e *accountability* como fonte de legitimidade, embora de modo crítico: as teorias centradas na ideia de *accountability* teriam surgido da inconformidade diante das teorias da autorização, procurando tornar mais exigente o conceito de representação, denunciando as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzindo a necessidade de controles e sanções sobre os políticos. No fundo, o que está em jogo é o caráter periódico das eleições em intervalos regulares e as vantagens para os eleitores derivadas da renovação do consentimento, ou seja, o papel do tempo no governo representativo (Manin, 1997, p. 217). Os reparos de Pitkin obedeciam ao formalismo da solução avançada pelos críticos do modelo de autorização, todavia, a filósofa não sustentava uma posição anti-institucional, mas uma compreensão multidimensional da representação, capaz de conciliar conteúdo, substância ou “essência” com regras, instituições ou “forma”, pois, “sem institucionalização [...] o ideal da representação permaneceria um sonho vazio [...]” (Pitkin, 1967, p. 239). Na sua trajetória, em boa medida acompanhando o espírito crítico do seu tempo, Pitkin foi progressivamente associando a realização desse ideal à participação e denunciando a difícil relação entre democracia e representação.

Nas últimas duas décadas, a trajetória da crítica democrática cruzou-se de modo paradoxal com a trajetória intelectual da autora. A participação perdeu sua condição polar de crítica interna à democracia e sua plausibilidade “natural” como modelo alternativo à democracia liberal, com capacidade de atrair expectativas normativas de índole a mais variada. Em deslocamento similar, a representação democrática foi desvencilhada da sua identidade como o

governo representativo, e não apenas ampliou os flancos da crítica democrática, mas passou a significar analiticamente parte relevante das experiências de inovação democrática no Brasil e pelo mundo afora. Embora essas experiências sejam incompreensíveis geneticamente sem o papel normativo da participação na crítica democrática, é no horizonte da pluralização da representação que se tornam inteligíveis suas características distintivas, novidade histórica e alcances, bem como das suas implicações mais importantes para a teoria democrática. Cabe ao desenvolvimento de teorias sensíveis às mudanças em curso explorar tanto o papel e valores da participação em contextos de representação extraparlamentar quanto as respostas que essas modalidades de representação podem oferecer perante os desafios de fundamentar sua legitimidade.

Adrian Gurza Lavalle

é professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do CEM-Cebrap

131

Ernesto Isunza Vera

é pesquisador do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas).

Referências Bibliográficas

- ABAL MEDINA, J. M. 1996. “El camino hacia la democracia posrepresentativa: reflexiones sobre la modernidad, la representación, los partidos políticos y la democracia”. *PostData*, n. 2, pp. 253-287.
- _____. 2004. *La muerte y la resurrección de la representación política*. México: FCE.
- ALBUQUERQUE, M. C. 2008. *A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos: os direitos da infância e o direito a moradia em países do Cone Sul na virada para o século XXI*. Tese de doutorado. São Paulo: Prolam-USP.
- ACKERMAN ROSE, J. M. 2007. *El instituto federal de acceso a la información pública: diseño, desempeño y sociedad civil*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.

- ALMEIDA, D. 2010. “Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil”. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- ALNOOR, E.; WEISBAND, E. (coords.). 2007. *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ALONSO, J. R. 2007. *Leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- ALONSO, J.; AZIZ, A. 2005. *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo general del IFE (1996-2005)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- ANKERSMIT, F.R. 2002. *Political representation*. Stanford: Stanford University Press.
- ANSELL, C.; GINGRICH, J. 2006. “Trends in decentralization”. In: CAIN, B. E.; DALTON, R. J.; SCARROW, S. E. (orgs.). *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- ARAÚJO, C. 2000. “República e democracia”. *Lua Nova*, n.51, pp. 5-30.
- ARDITTI, B. 2005. “El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal”. In: ——— (org.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos/Unam.
- AVRITZER, L. 2007. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, v. 50, n. 3, pp. 443-464.
- ; WAMPLER, B. 2008. *The Expansion of participatory budgeting in Brazil*. Relatório de pesquisa elaborado para o Banco Mundial.
- ; NAVARRO, Z. 2003. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- AZIZ, A.; ISUNZA VERA, E. 2007. “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”. *Foro Internacional*, v. 47, n. 4, pp. 740-784.
- BACHELARD, G. 1972. *La formación del espíritu científico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BARBER, B. R. 2003 [1984]. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- BARNES, M.; SKELCHE, C. 2007. “Local knowledge and local representation: discourses and designs in participatory governance”.

- Disponível em <http://cinefegoconference.pbworks.com/f/PN023_Barnes-Skelcher.pdf>. Acesso em 25/09/2011.
- BOHMAN, J.; REHG, W. 2002. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Boston: MIT Press.
- BURKE, E. 1942 [1774]. “Carta a los electores de Bristol”. In: _____. *Textos políticos*. México: FCE.
- CABANNES, Y. 2006. “Les budgets participatifs em Amérique Latine: de Porto Alegre à l’Amérique Centrale, em passant par la zone andine, tendances, défis et limites”. *Mouvements*, n. 47/48, pp.128-138.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. 2006. “Rethinking democratic representation: eight theoretical issues”. Paper apresentado na conferência *Rethinking Democratic Representation* do Centre for the Study of Democratic Institutions. British Columbia: University of British Columbia.
- CHALMERS, D. A.; MARTIN, S. B.; PISTER, K. 1997. “Associative networks: new structures of representation for the popular sectors?”. In: CHALMERS, D. A.; VILAS, C. M. *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford University Press.
- CHAUDHRI, S.; HELLER, P. 2002. *The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment*. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTEPOWERMENT/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf>. Acesso em 25/09/2011.
- CONTRERAS, M. A. 2003. “Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 9, n. 3, pp. 255-272.
- CORNWALL, A. 2007. “Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse”. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, pp. 471-484.
- _____; COELHO, V. S. 2007. “The politics of participation in new democratic arenas”. In: _____. (orgs.). *Spaces for change?* London: Zed Books.
- CUNILL, G. N. 1997. *Pensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública e representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- DAGNINO, E. 2002. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: _____. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. 2004. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: Faces/Universidad Central de Venezuela.
- _____. 2006. “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”. In: ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. J. (coords.).

- Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, pp. 223-242.
- . 2007. “Citizenship: a perverse confluence”. *Development in Practice*, v. 4, n. 17, pp. 549-556.
- ; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (coords.). 2006. *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*. México: FCE/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- DALTON, R. J.; GRAY, M. 2006. “Expanding the electoral marketplace”. In: CAIN, B. E.; DALTON, R. J.; SCARROW, S. E. (orgs.). *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DELAMAZA, G. 2005. *Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. 2005. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ELSTER, J. (org.). 1998. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FOX, J. 2006. “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. *Perfiles Latinoamericanos*, n. 27, pp. 33-68.
- FUNG, A. 2004. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- ; Wright, E. O. 2003. “Thinking about empowered participatory governance”. In: ———; ———. (orgs.). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso.
- GARSTEN, B. 2010. “Political representation and popular sovereignty”. In: SHAPIRO, I. *et al.* (orgs.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GAVENTA, J. 2004 “Representation, community leadership and participation: citizen involvement in neighbourhood renewal and local governance”. Disponível em <<http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/JGNRU.pdf>>. Acesso em 25/09/2011.
- GRINDLE, M. S. 1999. *Audacious reforms: institutional reform and democracy in Latin América*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- GURZA LAVALLE, A. [No prelo]. “Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa”. In: PIRES, R. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

- _____; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. 2005. "Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on civil society and participation from São Paulo, Brazil". *World Development*, v. 33, n. 6, pp. 40-48.
- _____; CASTELLO, G. 2008. *Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. Caderno CRH*, v. 21, pp. 67-86.
- _____; ISUNZA VERA, E. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". In: _____. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, p. 17-82.
- _____; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. 2005. "In whose name? Political representation and civil organizations in Brazil". *IDS Working Papers*, v. 249, pp. 1-62.
- _____; _____. 2006a. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, n. 67, pp. 49-104.
- _____; _____. 2006b. "Representação política e organizações civis. novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, pp. 43-66.
- _____; OLIVEIRA, O.; SERAFIM, L.; VOIGT, J. 2011. "Guarulhos as best case – mapping participatory governance structure and social conflicts". Relatório de pesquisa Chance 2 Sustain Project (manuscrito).
- GUTMANN, A. 1995. "A desarmonia da democracia". *Lua Nova*, n. 36, pp. 5-37.
- _____; THOMPSON, D. 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, J. 1993. "La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público". In: HERRERA, M. (coord.). *Jürgen Habermas: moralidad, ética y política – propuestas y críticas*. México: Alianza.
- _____. 1995. "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova*, n. 36, pp. 39-53.
- HELD, D. 1987. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- HELLER, P. 2001. "Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre". *Politics and Society*, v. 1, n. 29, pp. 131-163.
- HEVIA DE LA JARA, F. 2006. "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina". In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.

- HIRST, P. 1994. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Boston: MIT Press.
- HORDIJK, M. 2009. “Peru’s participatory budgeting: configurations of power, opportunities for change”. *The Open Urban Studies Journal*, n. 2, pp. 43-55.
- HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A. 2010. “The paradox of civil society representation constructing new forms of democratic legitimacy in Brazil”. In: TÖRNQUIST, O.; WEBSTER, N.; STOKKE, K. (orgs.). *Rethinking popular representation*. London: Sage.
- ; ———; JOSHI, A. (orgs.). 2008. *State reform and social accountability: Brazil, India and México*. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 6.
- IBGE. 2001. *Indicadores dos municípios brasileiros*.
- ISUNZA VERA, E. 2006a. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. In: ———; OLVERA, A. J. (coords). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, pp. 265-291.
- . 2006b. “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”. In: ———; OLVERA, A. J. (coords). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, pp. 545-569.
- ; GURZA LAVALLE, A. 2010. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- JORDAN, L. 2005. “Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto”. In: ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. J. (coords). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- LÜCHMANN, L. H. H. 2007. “A representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*, n. 70, pp. 139-170.
- . 2008. “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52. pp. 87-97.
- MACPHERSON, C. B. 1991 [1977]. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

- MANIN, B. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANSBRIDGE, J. 2003. "Rethinking representation". *American Political Science Review*, n. 97, pp. 515-528.
- MIGUEL, L. F. 2005. "Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, pp. 25-38.
- NOVARO, M. 1995. "O debate contemporâneo sobre a representação política". *Novos Estudos*, n. 42, pp. 77-90.
- . 2000. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.
- OCHOA, M. 2004. "Ciudadanía perversa: divas, marginación y participación en la 'localización'". In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: Faces/Universidad Central de Venezuela.
- OLIVEIRA, O. P. 2011. "Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las elites". In: WELP, Y.; WHITEHEAD, L. (org.). *América Latina: caleidoscopio de la innovación democrática*. México D. F.: Flacso.
- OSTROM, E.; AHN, T.K.; OLIVARES, C. 2003. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, n. 1, pp. 155-233.
- PATEMAN, C. 1992 [1970]. *Participation and democratic theory*. London: Cambridge University Press.
- PERUZZOTTI, E. 2006. "Two approaches to representation". Working paper. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ; SMULOVITZ, C. (orgs.). 2002. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PETTIT, P. 2010. "Varieties of public representation". In: SHAPIRO, I. et al. (orgs.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 61-88.
- PHILLIPS, A. 2005. "Mobilizing representation 40 years after Pitkin". Paper apresentado no *American Political Science Association Annual Meeting*. Washington: APSA.
- PIRES, R. (org.). [No prelo]. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- PINTO, C. R. J. 2004. "Espaços deliberativos e a questão da representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, pp. 97-113.
- PITKIN, H. F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

- _____. 2004. "Representation and democracy: uneasy alliance". *Scandinavian Political Studies*, v. 27, n. 3, pp. 335-342.
- _____. 2006 [1989]. "Representação: palavras, instituições e ideias". *Lua Nova*, n. 67, pp. 15-47.
- _____; SHUMER, S. M. 1982. "On participation". *Democracy*, n. 2, pp. 43-54.
- PLOTKE, D. 1997. "Representation is democracy". *Constellations*, v. 4, n. 1, pp. 19-34.
- POGREBINSCHI, T. (coord.). 2010. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Iuperj.
- PRZEWORSKI, A. 2002. "Accountability social en América Latina y más allá". In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política: ciudadanos y medios den las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- _____; STOKES, S. C.; MANIN, B. 1999. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. 2002. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- RAICHELIS, R. 2000. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. 2003. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes.
- ROCHA, J. L. 2007. "Misión identitaria y mercadotecnia para permanecer: el Programa de Investigación de Nitlapán". In: BEBBINGTON, A. (org.). *Investigación y cambio social: desafíos para las ONG en Centroamérica y México*. Guatemala: Flacso.
- ROSENSTONE, S.; HANSEN, J. M. 1993. *Mobilization, participation, and democracy in America*. New York: Longman.
- ROSANVALLON, P. 1998. *El pueblo inalcanzable*. México: Instituto Mora.
- SANTOS, B. S. 2002. "Democracia e Participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre". Pronto: Afrontamento.
- SAWARD, M. 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHEDLER, A. 1999. "Conceptualizing accountability". In: _____; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (orgs.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- _____; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (orgs.). 1999. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder/London: Lynne Rienner
- SCHMITTER, P. 1974. "Still the century of corporatism?". *Review of Politics*, n. 36, pp. 85-131.

- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. (org.). 2008. "Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n.1, pp. 164-178.
- SORJ, B. 2005. "Civil societies north-south relations: NGOs and dependency". *Centro Edelstein de Pesquisas Sociais*, working paper n. 1.
- TATAGIBA, L. 2002. "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil". In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*: Brasil. México: FCE, pp. 305-368.
- . 2010. "Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo". In: O'DONNELL, G.; TULCHIN, J. S.; VARAS, A. (org.). *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- THOMPSON, L. (org.). 2007. *Participatory governance? Citizens and the State in South Africa*. Cape Town: African Centre for Citizenship and Democracy.
- TÖRNQUIST, O.; WEBSTER, N.; STOKKE, K. (orgs.). 2010. *Rethinking popular representation*. London: Sage.
- URBINATI, N. 2000. "Representation as advocacy: a study of democratic deliberation". In: *Political Theory*, v. 28, n. 6, pp. 758-786.
- . 2006a. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2006b. "O que torna a representação democrática?". *Lua Nova*, n. 67, pp. 191-228.
- ; WARREN, M. E. 2007. "The concept of representation in contemporary democratic theory". *Annual Review of Political Science*, v. 11, pp. 387-412.
- VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J-O. 1978. *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Cambridge/ New York: Cambridge University Press.
- ; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge/ London, UK: Harvard University Press .
- VIEIRA, M. B.; RUNCIMAN, D. 2008. *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- WARREN, M. E. 2005. "Citizen Representatives". Paper apresentado no *American Political Science Association Annual Meeting*. Washington: APSA.
- ; PEARSE, H. (orgs). 2008. *Designing deliberative democracy: the british columbia citizens' assembly*. New York: Cambridge University Press.
- WILLIAMS, M. S. 1998. *Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press.
- YOUNG, I. M. 2006 [2002]. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, n. 67, pp. 139-190.

ASSOCIAÇÕES, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: COMBINAÇÕES E TENSÕES*

Lígia Helena Hahn Lüchmann

É fato que associações e movimentos sociais¹ estão, além da atuação em suas respectivas frentes de trabalho, e sob diferentes objetivos, recursos e orientações, exercendo papéis de representação política em diferentes espaços institucionais de definição e de controle de políticas públicas, como são os casos, no Brasil, dos Conselhos Gestores nas diferentes áreas e setores de políticas governamentais, a exemplo

* Este trabalho faz parte do projeto de pesquisa (Bolsa PQ-CNPq) intitulado “Associativismo civil, participação e democracia: novas práticas e configurações”. Agradeço a leitura e comentários de Mark Warren, Luciana Tatagiba e Adrian Gurza Lavalle, embora não tenha sido possível, aqui, incorporar várias das questões e sugestões.

¹ De maneira geral, associações são grupos e organizações mais ou menos estruturadas ou hierarquizadas. Assim, além daquelas com autonomia organizacional, voluntárias e com relações internas mais igualitárias e menos hierárquicas, há também todo um conjunto de associações mais estruturadas, como sindicatos e associações profissionais. Embora também sejam, ou possam ser, associações, os movimentos sociais têm sido conceituados como articulação ou redes estabelecidas por grupos, coletivos e indivíduos que compartilham identidades e lutam por alguma causa. De acordo com Diani (1992, p.1), “movimentos sociais são definidos como redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e / ou organizações, engajados em conflitos políticos ou culturais e com base em identidades coletivas compartilhadas”.

da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento urbano, entre muitas outras. Diferente de outros espaços e políticas participativas, na maioria desses Conselhos a participação institucional ocorre sob prerrogativas legais que determinam a representação por meio de associações, organizações ou “entidades sociais”, fundamentalmente daquelas que atuam ou que contam com algum reconhecimento nas respectivas áreas de intervenção governamental.

Fruto de intenso debate, reivindicação e atuação de diferentes atores políticos e sociais,² a institucionalização desses espaços amplia e complexifica o rol de modalidades, ou repertórios, de ação política das associações e dos movimentos sociais.

De acordo com Warren (2001), há certo consenso na literatura que aponta a importância das associações para a ampliação e o aprofundamento da democracia, na compreensão de que – além do direito individual tendo em vista a satisfação de interesses – o associativismo preencheria, de forma substantiva, uma boa listagem de requisitos considerados fundamentais para o estabelecimento de uma sociedade democrática, seja pela sua capacidade de defen-

142

² De acordo com Abers e Keck (2008, pp.102-103), “A ideia de conselhos gestores se originou com o movimento de Saúde, um dos poucos movimentos populares que continuou avançando durante os anos 1980. Ana Maria Doimo [...] atribui esse avanço ao fato de que, além da sua oposição ao regime militar, esse movimento tinha um programa concreto para novas instituições democráticas. O movimento propôs a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno de prevenção e saúde pública, ao invés do investimento privado [...]. Um aspecto fundamental da proposta foi a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitava a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde. Para assegurar que os representantes do Estado não dominassem tais conselhos, a garantia de ‘paridade’ foi inserida na lei: representantes do Estado e grupos cívicos dividiriam o poder nos conselhos [...]. A legitimidade, tanto de tradicionais organizações de bairro como de novas ONGs profissionais, derivava da sua presumida ligação com movimentos de base”. As outras áreas também testemunharam um intenso ativismo pela implementação dos respectivos conselhos.

der as demandas dos grupos mais vulneráveis e excluídos; seja pelo caráter pedagógico no sentido da promoção de processos de educação política (de confiança, cooperação e espírito público); por denunciar as relações de poder, ou ainda por promover e ocupar os espaços de cogestão de políticas públicas, enriquecendo as bases da participação e da representação política nas democracias contemporâneas (Fung, 2003; Cohen, 1999; Putnam, 1996; Fung e Wright, 2001; Cohen e Rogers, 1995; Hirst, 1994; Warren, 2001; Chambers e Kopstein, 2006).

Essa “sobrecarga democrática” dada às associações vem sendo objeto de vários questionamentos. Warren (2001), entre outros³, procura analisar e especificar, no interior desse campo complexo e plural, os diferentes tipos de associações e seus diferentes, e muitas vezes contraditórios, efeitos democráticos. Desagregar e diferenciar as associações implica o reconhecimento de que muitas associações não são boas para a democracia, como determinados grupos privados, grupos racistas, de ódio, e muitos grupos de interesses poderosos que fazem jus às suspeitas de facciosismo levantadas por Madison e Rousseau em suas preocupações com o ideal do bem comum (Warren, 2001, p. 10). Além disso – e este é o ponto central de sua proposta de construção de uma teoria das associações no interior da teoria democrática –, é necessário distinguir as diferentes contribuições democráticas das associações, por meio de combinações mais ou menos efetivas que desenham um quadro plural denominado metaforicamente de “ecologia democrática das associações” (Warren, 2001, p.12), na medida em que as associações desempenham, de acordo com as suas características, diferentes atividades e funções, o que implica considerar que não se pode esperar que promovam, ao mesmo tempo, a defesa das demandas dos grupos mais

³ Para outros exemplos dessa análise, ver Paxton (2002); Stolle e Rochon (1998); Baggetta (2009); Robteutscher (2005); Fung (2003).

vulneráveis e excluídos, o cultivo de habilidades cívicas e de educação política, a atuação como contrapesos de poder, a participação em espaços de governança, e ainda, a formação de opinião pública, para mantermos os exemplos apontados anteriormente. Para Warren, o problema de generalizar é o de apontar efeitos democráticos onde eles não existem (Warren, 2001, p.27)⁴.

O que se percebe é que, em muitos casos, associações e movimentos sociais que preenchem outros – e importantes – benefícios democráticos, assumem, para além de práticas de participação e de representação de base não eleitoral (Saward, 2006) ou informal, esses novos papéis de representação política institucional, precipitando novos desafios, tensões e sobrecargas que impactam, por um lado, na capacidade de promover representação democrática no campo institucional, e, por outro, na própria dinâmica da participação de associações e movimentos sociais. Um dos pontos centrais dos debates sobre a pluralização da representação está localizado no reconhecimento de que representação e participação se complementam, superando abordagens que situam esses fenômenos de forma contraposta (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b; Lüchmann, 2007; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010; Young, 2006; Castiglioni e Warren, 2006; Urbinati e Warren, 2008). Entretanto, as relações entre participação coletiva e representação institucional ocorrem, de acordo com cada contexto, não somente por meio de boas combinações, como também de tensões.

Com efeito, a ampliação e a pluralização nos repertórios de ação associativa, colocam, no horizonte das análises

⁴ Por exemplo, associações de *advocacy* podem ser boas para representar algumas causas e pessoas, mas não para promover alternativas de governança. Da mesma forma, clubes e associações de ajuda mútua podem exercer importante função integradora, mas estão longe de cumprirem com objetivos de contestação política (Warren, 2001). Assim, como veremos adiante, uma sobrecarga de atividades e funções pode implicar em perda, e não em acúmulo democrático.

do associativismo e dos movimentos sociais, a necessidade de construir novos aportes analíticos que incorporem o fenômeno da representação política nas suas relações com as práticas de participação. Afinal, estamos falando de uma atuação política – a representação conselhistas – que, diferente de promoção de campanhas, organização de protestos, representação de interesses de grupos, comunidades, identidades, promoção de atividades sociais e defesa de comunidades locais ou territoriais, colocam, na agenda desses atores coletivos, uma nova responsabilidade marcada pela dimensão da representatividade perante outros atores e com o Estado na formulação de políticas públicas que afetarão públicos mais amplos.

Diante disso, e conjugando o debate sobre formas alternativas de representação política e estudos que analisam os impactos ou contribuições das associações à democracia, este trabalho pretende analisar as novas práticas de representação política sustentadas por associações, com especial referência à representação conselhistas, ou seja, aquela empreendida junto aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como uma modalidade – ou repertório – de ação que amplia, e em muitos casos, sobrecarrega e tensiona os alegados benefícios democráticos das associações. Mais especificamente, pretende desenvolver um exercício analítico em torno das seguintes questões: tendo em vista 1. as diferenças de perfil no campo associativo; 2. as características e requisitos desses formatos de representação institucional; e 3. a participação das associações e movimentos sociais em diferentes frentes políticas e sociais, em que medida, em se constituindo em mais um repertório de ação política, essa atuação institucional combina, ou atrita, com modalidades de ação mais participativas? Tendo em conta a pluralidade associativa e os pressupostos básicos da representação democrática, é possível apontar para uma tipologia que reúna um conjunto de associações que melhor desempenhem essa função de representação institucional?

Procurando empreender essa tarefa, o artigo está dividido em três partes. Na primeira, mobiliza a ideia de repertório (Tilly, 2006) procurando ressaltar que essas práticas de representação política fazem parte de um conjunto mais amplo de ações e estratégias políticas das associações e movimentos sociais. Na segunda parte, o artigo procura justificar o enquadramento dessas práticas de *representação conselhist*a no debate contemporâneo sobre a “pluralização da representação” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello 2006b; Lüchmann, 2007), identificando, por meio de uma tipologia da representação política alternativa ao modelo eleitoral, as especificidades dessa representação associativa frente aos outros tipos ressaltados na literatura. Algumas tensões e impactos das relações entre participação e representação são apresentadas na terceira e última parte do artigo, fazendo uso de alguns exemplos empíricos emprestados da literatura.

146

Representação institucional como novo repertório de ação política das associações

Associações e movimentos sociais atuam com foco para diferentes objetivos e sob diferentes contextos, recursos e condições. Desempenham atividades de representação da população de onde estão inseridas, como no caso das associações comunitárias e/ou de moradores; ou em causas e temas que recobrem setores e espectros mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas etc.; defendem os interesses dos seus associados, como clubes e sindicatos; e, ainda, atendem e representam as pessoas carentes e excluídas, como as entidades assistenciais e filantrópicas, para darmos apenas alguns exemplos. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), em pesquisa junto às associações de São Paulo, apresentam os principais argumentos⁵ que dão base

⁵ Quais sejam: o argumento eleitoral, o de afiliação, o de identidade, o de prestação de serviços, o de proximidade, e, finalmente, o argumento da intermediação. Os quatro últimos estão diretamente relacionados com a ideia de autoautorização.

às reivindicações de representatividade por parte das associações, sendo que, em vários casos, predomina a ideia de autoautorização, na medida em que não ocorre nenhum tipo de procedimento de escolha e de controle por parte dos segmentos supostamente representados.

Diferentes, embora intimamente articulados com esses sentidos mais ou menos difusos e informais, são os novos formatos de representação oportunizados pela constituição de conselhos gestores, comitês, conferências e orçamentos participativos, na conformação de um cenário de pluralização e de complexificação dos espaços e repertórios, mais ou menos combinados, de participação e de representação (Lüchmann, 2007).

A representação institucional tornou-se mais uma modalidade de atuação política que foi incorporada, ou rotinizada, por um expressivo conjunto de associações e movimentos sociais⁶. Nessa perspectiva, podemos dizer que essas práticas de representação se tornaram mais um repertório de ação política coletiva. Referência central na formulação do conceito de repertório, Tilly (2006) adverte que os repertórios de ação política, e, analisando mais especificamente, a ação contestatória, são *performances* que apresentam certa historicidade, ou seja, embora variem no lugar e no tempo, ocorrem a partir de modelos ou práticas preexistentes. Diferente de práticas localizadas ou esporádicas, os repertórios constituem um limitado número de *performances* que são reconhecíveis (Tilly, 2006, p.43). Por outro lado, estes também não são a reprodução de um hábito mudo, na medida em que a adoção de um repertório prévio ocorre com inovações. Uma determinada *performance* se transforma em repertório quando há conexões entre os demandantes e as organizações sociais existentes; há uma acumulação de experiências com

⁶ Certamente, não todos, pois há um bom número de grupos, associações e movimentos que questionam o caráter institucional e acusam as dimensões instrumentais destas práticas, adotando posturas mais ativistas e/ou anti-institucionais.

a *performance*, e determinado tipo de intervenção do regime. (Tilly, 2006, p.42). Repertórios estão assentados em identidades, laços sociais e formas organizacionais que constituem a vida diária, ou seja, na cultura, e variam de acordo com as condições e contextos políticos e sociais (Tilly, 2006). Uma dimensão central da ideia de contexto é revelada pela noção de “estruturas de oportunidades políticas”⁷ enquanto elementos centrais para entendermos os diferentes repertórios das ações de coletividades e de movimentos sociais. Com efeito, além da dimensão relacionada com legados históricos, aprendizados e recorrências, a ideia de repertório está vinculada a uma concepção que vê relações e complementariedades, e não apenas conflitos, entre as práticas associativas e movimentalistas e os atores e os espaços da política institucional (governos, partidos, parlamentos etc.).

148

A noção de repertório permite perceber variadas escolhas e práticas políticas não apenas entre diferentes associações ou organizações, mas no interior das mesmas, que mobilizam diferentes estratégias de ação política e social de acordo com as suas demandas, os espaços institucionais disponíveis e os seus objetivos. Piquetes, marchas, demonstrações, ocupações, bloqueios, abaixo assinados, panfletagem, reuniões públicas, cartas, declarações na imprensa, *lobbies*, criação de associações, figuram entre os mais conhecidos repertórios de ação dos movimentos sociais (Tilly, 2006, p. 53). A modalidade escolhida, se mais contestadora e/ou mais institucional, depende de cada situação e das avaliações de participantes e ativistas sociais. As diferentes condições ou situações jogam papel decisivo nas estratégias adotadas, e que sofrem alterações à medida que essas condições, capacidades e restrições se desenvolvem. Assim,

⁷ Os principais elementos que conformam as estruturas de oportunidades políticas são: “as organizações formais de governo e de políticas públicas; a facilitação e a repressão das reivindicações dos grupos desafiantes por parte das autoridades e a presença de aliados potenciais, rivais ou inimigos” (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009, p.26).

os mesmos grupos que agem nas ruas e montam barricadas podem ser encontrados em grupos de pressão, escritórios de jornais e em partidos políticos [...]. Esses vários tipos de atividades podem ser combinados no repertório dos mesmos grupos e podem até ser empregados simultaneamente (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009, p.33).

Da mesma forma, para Diani e Bison (2010, p. 227), “tanto a dinâmica conflituosa como a consensual podem ser encontradas no interior dos mesmos fenômenos gerais”. Para Diani (1992, p. 15), a escolha do repertório depende de vários fatores, incluindo-se as oportunidades externas, considerações de natureza tática e/ou ideológica, e as ligações com outros atores no movimento.

Embora voltada para a análise de movimentos ou ações coletivas de caráter contencioso, essa noção de repertório parece útil também para pensarmos as práticas de representação institucional levadas a cabo por uma variedade mais ampla de associações, extrapolando, portanto, o campo dos movimentos sociais⁸. Além destes, testemunha-se a maciça presença de associações comunitárias, ONGs, entidades filantrópicas e/ou de base religiosa e fundações como exemplos de associações que ocupam e exercem esses espaços de representação. No entanto, diferente de se constituírem

⁸ De acordo com Diani (1992), os movimentos sociais são fenômenos diferentes de organizações ou associações, na medida em que se caracterizam como redes informais compostas por uma pluralidade de atores (individuais e coletivos) que compartilham identidades e atuam com orientação para o conflito. Na combinação dessas três características está assentada, no plano analítico, a especificidade dos movimentos sociais frente a outros tipos de ação ou organização coletiva. Associações e/ou organizações são centrais e podem ser consideradas um dos principais recursos da ação movimentalista, embora não se confunda com a mesma, na medida em que as associações formam uma importante base daquilo que a literatura dos movimentos sociais conceitua como estruturas mobilizadoras (McAdam, McCarthy e Zald, 2008).

na razão de ser desse tipo de associativismo⁹, essa atuação representativa apresenta-se como uma nova frente de atuação política, e que se combina, de forma mais ou menos problemática, com as outras atividades políticas e sociais.

Representação conselhistas como um tipo de representação democrática

Diferentemente de outras modalidades de representação política, a representação nos Conselhos Gestores ocorre por meio de associações, ou organizações sociais, que dividem esse papel com atores estatais. A despeito de suas especificidades institucionais, essa modalidade representativa parece se enquadrar bem no conjunto mais amplo de exemplos de experiências alternativas de representação política, na medida em que se constituem como espaços deliberativos que são preenchidos por cidadãos que têm a atribuição de representar outros cidadãos na formulação de políticas públicas (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b; Abers e Keck, 2008; Almeida, 2010; Lüchmann, 2007; Borba e Lüchmann, 2010; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010). Olhar pela chave da representação pretende revelar em que medida essas práticas promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política eleitoral. Pretende, portanto, avaliar em que medida esses espaços estão cumprindo o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político, ou se, ao contrário, acabam exacerbando déficits de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores com maiores recursos e mais organizados, ou seja, promovendo sobre-representação (Cohen e Rogers, 1995; Warren, 2008; Castiglioni e Warren, 2006).

⁹ Como é o caso dos partidos políticos, organizados tendo em vista ocupar os espaços institucionais e governamentais de representação política.

Além disso, desafia a se pensar em que medida essa atuação representativa, enquanto um novo repertório de ação política, impacta o próprio campo das práticas participativas de associações e movimentos sociais.

O princípio da inclusão política constitui o eixo central das análises que procuram teorizar sobre a dimensão democrática desses tipos alternativos de representação. Como sabemos, o modelo da representação eleitoral é aquele no qual os representantes são autorizados, por meio de eleições, a representarem os cidadãos, agindo em nome de seus interesses e prestando contas nas eleições subsequentes (Urbinati e Warren, 2008). Em que pesem todos os avanços democráticos no sentido da universalização e da equalização legal, esse modelo, baseado nos partidos e no sufrágio universal, apresenta déficits democráticos dados, entre outros¹⁰, pela dispersão, pluralização e complexificação das demandas e dos interesses sociais que transcendem os limites territoriais do modelo padrão eleitoral (Saward, 2009). De acordo com Urbinati e Warren (2008, p. 389), um dos mais importantes desafios para se pensar a representação política é o deslocamento, a pluralização e a redefinição do que constitui o campo dos representados, ou dos constituintes, tradicionalmente definidos pelo seu vínculo territorial, o que exclui outras dimensões e questões da vida política e social, como as dimensões de gênero, religiosas, étnicas, migratórias, ambientalistas, entre outras.

Diante disso, promover representação democrática implica ampliar os espaços e os atores, não no sentido da substituição, mas da complementação e da qualificação da

¹⁰ São vários os argumentos que apontam as distâncias entre representantes e seus representados, a começar pela própria incapacidade de identificar os interesses e demandas destes últimos, seja pela pluralidade de indivíduos, seja pela volatilidade de suas preferências, ou ainda pelas desigualdades socioeconômicas. De acordo com Saward (2009, pp. 3-4), “nenhum de nós é totalmente representado – a representação de nossos interesses ou identidades, na política, é sempre incompleta e parcial [...] a representação eletiva não esgota a representação democrática”.

representação eleitoral, dialogando de forma direta com as perspectivas participativas e deliberativas da teoria democrática, na medida em que pretendem operacionalizar a legitimidade política ancorada na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas de modo a garantir oportunidades para que os indivíduos e grupos afetados possam influenciar essas decisões (Young, 2006; Castiglioni e Warren, 2006)¹¹.

152 Na literatura, são muitos os exemplos de representação alternativa ou de práticas de representação política exercidas por indivíduos e grupos, e que operam sob pressupostos diferentes do modelo eleitoral. Pessoas, grupos ou associações reivindicam representar outras pessoas, grupos, populações, os animais e a natureza, independente de terem sido formalmente escolhidos pelos supostos representados, ou de terem sido autorizados por processos alternativos ao modelo padrão do sufrágio universal. Os exemplos oscilam entre experiências de representação formais ou informais; coletivas ou individuais. Como exemplo de representação formal de base individual, podemos considerar a Assembleia de Cidadãos da Colúmbia Britânica (Warren e Pearse, 2008)¹², audiências públicas, conselhos consultivos, júris de cidadãos e as Pesquisas de Opinião Deliberativas¹³. No caso

¹¹ De acordo com Castiglioni e Warren, “O grau no qual uma relação representativa é ‘democrática’ irá depender do grau em que ela permite a seguinte norma: *cada indivíduo potencialmente afetado por uma decisão deve ter a mesma oportunidade para influenciar a decisão*. A norma de ação corolária é aquela na qual as ações coletivas devem refletir as propostas decididas sob processos inclusivos. Em resumo, a norma básica da democracia é a inclusão empoderada daqueles que são afetados pelas decisões e ações coletivas (2006, p.4; grifos dos autores).

¹² A Assembleia dos Cidadãos da Colúmbia Britânica foi uma inovação proposta pelo Governo Provincial que, seguindo uma promessa de campanha eleitoral, instituiu um corpo deliberativo formado por 160 cidadãos que se reuniram durante 11 meses em 2004 para avaliar o sistema eleitoral e recomendar um novo sistema, em caso de avaliarem a necessidade de mudança. O resultado desse processo, que contou com várias rodadas de discussão e encontros, foi submetido a um *referendum*, cujo resultado – 57,7% de aprovação – não logrou os 60% necessários para a sua implementação. Vários estudos sobre esse processo estão reunidos em Warren e Pearse (2008).

¹³ Coordenadas por Fishkin e colaboradores. Para uma análise deliberativa desses experimentos, ver Fishkin (2010).

de representação coletiva e informal, temos os exemplos da atuação de ONGs e movimentos sociais em diferentes esferas públicas em níveis locais, nacionais e internacionais. Encontramos ainda citações e análises de práticas de representação individual e informal, como o já conhecido caso do discurso de Bono, cantor do U2 (Dryzek e Niemeyer, 2008; Saward, 2009)¹⁴. A representação das associações junto aos Conselhos Gestores¹⁵ no Brasil figura como exemplo de representação coletiva e formal, preenchendo, portanto, um quadro formado por quatro modalidades de práticas alternativas de representação. Assim, podemos sistematizar uma espécie de tipologia das representações alternativas ao modelo eleitoral, qual seja: 1. *informal e individual*; 2. *informal e coletiva*; 3. *formal e individual*; e 4. *formal e coletiva*¹⁶. A formalidade diz respeito à existência de regras institucionais, seja de caráter legal ou não, e geralmente conta com a participação governamental, como são os casos dos

¹⁴ Saward (2009, p. 1) abre o seu artigo com este exemplo: “Em meio à campanha ‘Make Poverty History’, em 2004, o vocalista do U2 e ativista político Bono disse: ‘eu represento um grande número de pessoas [na África] que absolutamente não têm voz [...] Eles não me pediram para representá-los. É atrevido, mas eu espero que eles fiquem contentes por eu fazer isso’”.

¹⁵ Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são amparados por legislação nacional e que apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, sendo previstos atuarem nas três esferas governamentais (municipal, estatal e nacional). Apresentam atribuições legais de formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas nas respectivas esferas governamentais, se constituindo como instituições públicas de referência para a captação e formulação de demandas dos diversos grupos sociais por meio da representação dos diferentes setores e segmentos, fundamentalmente aqueles com menos acesso aos recursos e bens econômicos, políticos e sociais. Duas características centrais desses espaços são: a representação de entidades ou organizações da sociedade civil e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado. Há diferentes composições de paridade. No caso da área da saúde, a paridade ocorre entre a representação dos usuários e os demais representantes ou setores: Estado, prestadores de serviço e trabalhadores da área.

¹⁶ Há certamente combinações entre esses diferentes tipos, como são os vários exemplos de orçamento participativo que combinam os tipos 3 e 4. Além disso, parece possível supor graus variados de representatividade, na construção de uma escala na qual os tipos 1 e 2 ocupariam posições de representatividade mais fraca. Montanaro (2009) faz um interessante estudo nesta direção.

Conselhos no Brasil e da experiência da Colúmbia Britânica no Canadá.

Tipologia das práticas alternativas de representação política

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Informal e individual	Informal e coletiva	Formal e individual	Formal e coletiva
Atuações e manifestações públicas de indivíduos que reclamam a representação sem autorização para tal	Atuações e manifestações públicas de associações que reclamam a representação sem autorização para tal	Atuações e manifestações públicas de indivíduos que foram autorizados e selecionados, de diferentes formas, para o exercício da representação	Atuações e manifestações públicas de associações que foram autorizadas e selecionadas, de diferentes formas, para o exercício da representação

154

Revelando um horizonte mais rico no fenômeno da representação política, essas experiências e instituições vêm suscitando um debate que procura alargar a concepção de representação que está baseada nos requisitos da autorização e da *accountability* operacionalizados pelas instituições democráticas de base eleitoral. De acordo com Pitkin (1972), diferente de outras práticas ou atividades representativas, a representação política implica em tornar de alguma forma presente os que estão ausentes, agindo no interesse (*Acting for*) dos representados de forma responsiva a eles, o que requer a adoção de mecanismos de autorização e *accountability*. Tendo em vista a ausência, em muitos casos, ou a pluralidade, em vários outros, desses requisitos nas práticas alternativas, o desafio teórico passa a ser o de tentar encontrar outros equivalentes ou critérios que possam validar a dimensão democrática dessas experiências (Castiglioni e Warren, 2006; Rehfeld, 2006; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010).

São várias as propostas analíticas para esse quadro plural e diferenciado de práticas representativas. Gurza Lavalle,

Houtzager e Castello (2006a) denominam de “representação presuntiva”¹⁷ ou “virtual” às práticas de representação alternativas que não envolvem mecanismos de autorização, com especial ênfase àquelas desempenhadas pelas organizações da sociedade civil. Resgatando a dimensão subjetiva da representação, os autores buscam inspiração nas ideias de Burke para pensar a representação como o “sentimento” ou o “compromisso” para com o representado. (Gurza Lavallo, Houtzager e Castello, 2006b). Dryzek e Niemeyer (2008) apresentam a proposta de “representação discursiva” como a melhor saída frente aos problemas colocados pela complexidade e pluralidade social. Sabendo que os indivíduos como um todo não podem ser representados, seja pelo modelo da democracia representativa, limitado em face de um mundo marcado por subjetividades multifacetadas e formado por diferentes espaços e relações que atravessam fronteiras locais, nacionais e internacionais; seja pela impossibilidade de incorporação direta dos cidadãos em procedimentos deliberativos, em função dos problemas de escala, a representação por meio de discursos¹⁸ permitiria, de acordo com os autores, abarcar a diversidade de demandas, propostas e projetos, e impedir que os espaços de discussão política sejam dominados por um único discurso, aceito acriticamente pelos seus participantes. A inclusão de outros e contrapostos discursos constituiu-se, portanto, em garantia de inclusão. Entretanto, como os próprios autores assinalam, essa representação discursiva é mais apropriada para as situações nas quais há dificuldades

¹⁷ “A presunção pública de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais”. (Gurza Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a, p. 47).

¹⁸ Discurso entendido como “Um conjunto de categorias e conceitos que envolvem determinados pressupostos, julgamentos, disposições, disputas e capacidades” (Dryzek e Niemeyer, 2008, p. 481). Os discursos relevantes são aqueles que apresentam concepções mais amplas e que, portanto, podem ser identificados.

de se localizar ou precisar os representados, especialmente nos casos que envolvem contextos internacionais¹⁹.

Saward (2009) também procura justificar a legitimidade democrática de um amplo e diversificado conjunto de práticas alternativas de representação, ou de representação não eleitoral. Analisando as “reivindicações de representação” (*representative claims*), o autor evoca para a necessidade de uma revisão radical do que seja o representado, podendo ser indivíduos, grupos, populações extraterritoriais, animais, a natureza. De acordo com o autor, os limites da representação eleitoral podem ser contornados pelas diferentes expressões de representação não eleitoral, e que permitem, por exemplo, a promoção de processos contínuos de representação sem as tentações dadas pelos momentos eleitorais, ou de processos temporários voltados à resolução de problemas específicos, ou ainda a criação de espaços e agendas que transcendem critérios territoriais, formando um quadro mais fluido de práticas de representação política (Saward, 2009, p.8-9). Sejam baseadas em vínculos identitários, na tradição, na posse de conhecimento especializado, na vocalização de grupos e populações pauperizadas e discriminadas, nas demonstrações públicas e massivas de suporte popular, nos argumentos de similaridades (descritivos), as reivindicações de representação descansam em uma variedade de justificativas outras do que a justificativa dada pelo processo de autorização eleitoral. O reconhecimento do público alvo constitui-se, nesta perspectiva, na base de legitimidade da representação uma vez que os agentes que reivindicam a representação podem apresentar propostas inaceitáveis ou sem qualquer conexão ou ressonância social (Saward, 2006). Além disso, a questão cen-

156

¹⁹ De acordo com os autores, “Nós não reivindicamos que a representação dos discursos seja sempre preferível à dos indivíduos, mas apenas que é diferente; às vezes mais factível quando a representação das pessoas não é tão possível (especialmente em contextos transnacionais nos quais há ausência de um demos bem definido) sendo que, sob determinados critérios e situações, pode fazer melhor” (Dryzek e Niemeyer, 2008, p. 481).

tral da ideia de “reivindicação da representação” está no reconhecimento de que o que é representado é uma construção, e não algo dado ou predefinido, o que aponta para o seu caráter dinâmico e criativo (Abers e Keck, 2008) que, envolvido em disputas de significados, permite que uma audiência potencial tenha autoconsciência de si como audiência real podendo, portanto, contestar essa representação (Saward, 2006, p. 303). A essa dimensão estética, e, portanto, criativa, da representação, o autor adiciona a dimensão cultural, dada pelo contexto dos códigos compartilhados. Assim, longe de um processo criativo que opera no vazio, os significados atribuídos pelos reclamantes da representação precisam estar referidos aos respectivos contextos, sendo reconhecidos, interpretados, ou resignificados pelas suas audiências ou representados (Saward, 2006, p. 312).

À parte os questionamentos acerca da ampliação e flexibilização do sentido de representação, o fato é que, diferente dos tipos informais, a representação conselheira está ancorada em aspectos institucionais e legais que normatizam um tipo de representação voltada para a formulação de políticas públicas, e que, portanto, afetam setores sociais mais amplos. Embora a existência de procedimentos institucionais de autorização, a diversidade e o escopo dos mesmos apontam as distâncias em referência ao procedimento eleitoral. Mesmo que com diferenças entre os campos de políticas, os Conselhos estão estruturados em regras que estabelecem, em função de sua trajetória de constituição, a representação por via das organizações da sociedade civil, vistas como portadoras legítimas dos interesses sociais²⁰. Assim, as especificida-

157

²⁰ Como analisam Gurza Lavallo, Houtzager e Castello (2006a, p.46), a representação da sociedade civil está imbuída da ideia de que os seus atores “emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social – ou mundo da vida, como se queira. Essa continuidade pressuposta tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis”.

des dadas pelos sujeitos representativos (atores coletivos), o caráter voluntário da representação, e a variedade de formas e procedimentos de escolha são, além de se constituírem em espaços político-institucionais, ou seja, constituídos no interior da institucionalidade estatal, elementos importantes que demarcam a necessidade de se avançar nas reflexões acerca da natureza democrática desse tipo de representação. Afinal, como analisam Borba e Lüchmann (2010), mesmo com essa natureza mais voluntária e plural, esses espaços conselhistas não eximem seus atores representativos da justificação de sua atuação, na medida em que se propõem a agir em nome de outros e a tomarem decisões que afetam públicos amplos. Assim como na experiência da Assembleia de Cidadãos da Colúmbia Britânica, criada pelo poder público para apresentar uma proposta de sistema eleitoral, os Conselhos são instituições criadas, cada qual, para discutir, formular, acompanhar e avaliar as ações e políticas estatais em cada setor da política social. Diferentes, portanto, da pluralidade de práticas informais, são espaços “empoderados” (Castiglione e Warren, 2006), na medida em que se colocam como referência central – e com reconhecimento legal e político institucional – de atuação política nas diferentes áreas das políticas públicas²¹. Implicam, portanto, que os representantes desempenhem funções, ou obrigações, que requerem tempo, compromisso e qualificação, além de algum mecanismo, ou equivalente, de responsividade ou justificação²².

A *accountability* diz respeito, portanto, aos processos ou mecanismos de justificação junto aos representados e que ocorre, nesses casos, de forma retrospectiva, adquirindo

²¹ Embora façam parte de um sistema institucional mais amplo, e que envolve outros espaços mais empoderados, tanto no âmbito do Executivo como no Legislativo.

²² E que preveja, portanto, algum tipo de presença dos representados, seja autorizando a representação e/ou cobrando respostas ou justificativas dos representantes. Os autores apontam diferentes possibilidades de responsividade, por meio de mecanismos variados como eleições, voz, saída, processos deliberativos, controle ou fiscalização, e confiança (Urbinati e Warren, 2008, p. 396).

um caráter público e reflexivo (Castiglioni e Warren, 2006, p. 15-16). Constitui-se como processo que se desenvolve no tempo, e que, embora se desapegue de um ato de autorização inicial (Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010, p. 45), ocorre por meio de relações, ou conexões com os representados (Young, 2006), revelando as necessárias e importantes combinações entre participação e representação²³. Entretanto, como veremos a seguir, e fazendo uso de alguns exemplos retirados de estudos empíricos, participação e representação também geram sobrecargas e tensões.

Compatibilidades e tensões entre participação e representação

Como vimos, a literatura aponta a representação como um dos benefícios democráticos das associações, salientando as relações positivas, e não contrapostas, entre participação e representação. Com um olhar analítico do campo associativo mais amplo, Warren (2001) apresenta de forma mais detalhada algumas características que abrigam três tipos de benefícios democráticos que são, potencialmente, produzidos pelas associações, quais sejam: *desenvolvimento individual* no sentido de, entre outros, prover julgamentos autônomos; efeitos *nas esferas públicas* tendo em vista a formação de opinião e de julgamentos públicos; e impactos *político-institucionais*, seja ampliando e qualificando a representação política, seja cooperando para formas alternativas de governança (Warren, 2001, p.60). A partir desse reconhecimento, o autor

159

²³ Em trabalho anterior baseado em pesquisas empíricas (Borba e Lüchmann, 2010) mobilizamos duas variáveis para analisar a representatividade dos conselheiros. A primeira diz respeito ao desenho institucional dos Conselhos. A segunda é a configuração da sociedade civil, sugerindo que “o exercício da representação parece ser dinamizado à medida que o(a) conselheiro(a) está ligado(a) a organizações que tenham uma trajetória de atuação política na área e uma dinâmica interna mais participativa e mobilizadora. Já quando as organizações possuem uma identidade eminentemente corporativa, ou um foco de ação assistencialista, a tendência é uma fragilização no vínculo representativo. Os conselheiros, nesse caso, representam a eles mesmos, como foi explicitado em vários depoimentos” (Borba e Lüchmann, 2010, p. 244).

se debruça para construir uma tipologia das associações, tendo em mente a sua maior ou menor potencialidade de promover tipos diferenciados de efeitos democráticos. A ideia é poder responder à pergunta: que tipos de associações provocam que tipos de efeitos democráticos (Warren, 2001, p.94)? Embora reconheça a interferência de outras variáveis, a exemplo da estrutura organizacional e do perfil da liderança, o autor identifica algumas características que considera centrais para a promoção – ou não – de diferentes benefícios democráticos. O fato de a associação estar ou não integrada (*vested*) ao meio social; o caráter da voluntariedade; os meios (relações sociais, poder ou dinheiro) constitutivos; e os objetivos das associações são elementos que permitem avaliar as suas diferentes práticas, escolhas e orientações (Warren, 2001)²⁴.

160

Cohen e Rogers (1995) apresentam uma perspectiva democrática que potencializa o papel e a importância das associações, dialogando com perspectivas liberais, republicanas e pluralistas que apontam críticas, sob diferentes graus e perspectivas, centradas nas ameaças advindas de uma maior aproximação das associações com o poder político. Na listagem de problemas apontados por estas frentes analíticas podemos encontrar os riscos de facciosismo, da balcanização de interesses no interior do estado, de seu domínio por determinados grupos da sociedade, e da ineficiência advinda do aumento das demandas sociais organizadas. Entretanto, embora reconheçam contribuições dessas diferentes vertentes, os autores advertem que todas

²⁴ Assim, por exemplo, associações integradas, voluntárias, sociais e com objetivos de socialização ou de integração social podem ser boas para promover civildade ou confiança, mas estão longe de produzir efeitos democráticos na esfera da política institucional. De outra forma, associações integradas, econômicas, não voluntárias e com objetivos de defesa de interesses de setores dos trabalhadores, como os sindicatos, por exemplo, são boas para a promoção de maior igualdade social, mas apresentam maiores dificuldades de representação de diferenças na esfera pública (Warren, 2001).

elas falham na visão da importância dos grupos e das associações, e na necessidade de avaliar as suas variações qualitativas e a sua artefactualidade enquanto elementos motivadores para se pensar positivamente os seus impactos para a democracia (Cohen e Rogers, 1995).

Para os autores, ao contrário de ameaças à democracia, as relações entre as associações e o Estado permitiriam a promoção do ideal do bem comum, configurando um processo de soma positiva por meio do aumento do poder das associações e da maior eficiência do estado e do mercado, o que significaria o fortalecimento da ordem democrática (Cohen e Rogers, 1995). Nessa perspectiva, os autores apontam pelo menos quatro funções que, por serem preenchidas pelas associações, justificam a importância da democracia associativa frente aos problemas e desafios colocados pela complexidade social. Por um lado, pelo fato de sua maior proximidade com os problemas e maior conhecimento da realidade em que estão inseridas, as associações são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações, consideradas centrais para a qualificação e clarificação das deliberações e decisões políticas. As associações também preencheriam com os requisitos democráticos da equalização da representação política, ao proporcionarem oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder, e que tradicionalmente têm sido excluídos da representação política eleitoral de base territorial (Cohen e Rogers, 1995, p. 43). Além disso, e seguindo a tradição participacionista, as associações podem funcionar como “escolas de democracia”, desenvolvendo virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança, e promovendo o valor básico do reconhecimento das normas democráticas. Por último, as associações são vistas como centrais para a conformação de uma *governança alternativa*. Aqui, para além de representarem interesses, as associações atuariam com funções “quase públicas” na suplementação de fornecimento de

serviços públicos, promovendo, por meio da cooperação e da confiança, melhor *performance* econômica e aumento da eficiência estatal. Com efeito, para esses autores, a democracia associativa requer um papel ativo das associações, participando diretamente nos espaços e instituições voltadas para a formulação das políticas, a coordenação das atividades econômicas, e o revigoramento e a administração das políticas públicas (Cohen e Rogers, 1995, p. 55).

162 Duas dimensões são centrais nessa abordagem da democracia associativa e que justificam a elaboração de uma proposta democrática que prevê uma atuação mais ousada por parte do Estado na adoção de uma política para as associações, para além da necessidade de reforma das próprias instituições políticas. A primeira dimensão diz respeito ao caráter da artefactualidade. De acordo com Cohen e Rogers (1995, p. 46), diferente de serem fenômenos naturais, ou produtos da cultura ou de algum outro substrato inalterado da vida social, as associações são artefatos. Dependem das estruturas econômicas e políticas, dos recursos e das instituições nas quais estão inseridas. Podem variar de acordo com a maior centralidade ou não de governos, de informações disponíveis, das oportunidades e dos incentivos. Mudam de acordo com as escolhas políticas. Isso significa que o Estado tem um papel ativo e importante não apenas na reforma institucional tendo em vista incorporar as associações nos processos de discussão, de formulação e de execução de políticas, como na própria formação das associações, provocando e incentivando de forma mais incisiva, agindo diretamente no meio ambiente associativo no sentido de evitar a formação de facções e estimular, por meio de taxas, subsídios e sanções legais, o desenvolvimento de associações respeitosas das normas democráticas igualitárias.

A segunda dimensão aponta para o caráter qualitativo das associações. Tendo em vista enfrentar os argumentos que sustentam os riscos das facções, das diferenças de

recursos e de poder no interior do campo associativo, essa dimensão procura delimitar determinadas características da vida associativa interna visando extrair os elementos que fazem diferença sob o ponto de vista do ideal democrático. Assim, partindo do pressuposto de que os grupos e as associações diferem em seus padrões de decisão interna, na sua maior ou menor capacidade de inclusão de membros, nas suas relações com outras associações, na natureza e extensão de seu poder, e no escopo de suas funções e responsabilidades²⁵, os autores descartam uma visão que generaliza o campo das associações, apontando seletivamente para aquelas que preenchem as qualidades sugeridas pelo modelo, a exemplo de sindicatos e outras associações com representação mais ampla de setores sociais²⁶. Pensando mais especificamente na atuação representativa das associações, podemos recuperar, na análise sugerida, algumas características tais como: liderança com poder e *accountability* junto aos membros; abrangência da associação no sentido de abarcar, como membros, a população afetada pela sua atuação; natureza pública dos objetivos e ações assumidas; elevado grau de informação e conhecimento, especialmente dados pelo seu vínculo com a população; e grau de interação com outros grupos, compartilhando informações, respeitando e colaborando com outros programas e atividades (Cohen e

163

²⁵ Os autores apresentam uma lista de sete traços que variam desde a *accountability* interna ao caráter de relações com o estado (Cohen e Rogers, 1995, p. 48-50).

²⁶ Essa seletividade é objeto de críticas, a exemplo de Young (1995) que, embora reconheça o mérito da proposta associativa, reclama da necessidade de inclusão dos grupos menos estruturados dos setores oprimidos e marginalizados. De acordo com a autora, há que se fazer distinções entre associações e grupos sociais, na medida em que uma associação é uma instituição formalmente organizada (como um clube, corporação, partido político, igreja ou sindicato) (Young, 1995, p. 210). Grupos sociais são menos artefatuais e mais “naturais” na sociedade. Embora sejam construídos socialmente e sejam mutáveis, não se constituem por meio de decisões explícitas ou por meio de políticas institucionais. Apresentam afinidades de experiências similares de tipo de vida e são também atores centrais para a política e a democracia, a exemplo dos grupos organizados pelo recorte de gênero, etnia, raça, religião e orientação sexual (Young, 1995, p.209).

Rogers, 1995, pp.48-50). No que diz respeito à responsividade, e em se tratando de associações que atendem ao pressuposto da abrangência, os autores apontam vários mecanismos possíveis, como eleições, estruturas organizacionais internas, e promoção de encontros e debates (Cohen e Rogers, 1995, p.71).

Nessa perspectiva, nem todas as associações seriam boas para a representação conselhistas de caráter institucional na medida em que esta representação requer, a princípio, e em se tratando de um exercício baseado na construção de uma tipologia que atenda aos pressupostos da representação democrática anteriormente apresentados, associações que: objetivem a representação política, ou que sejam reivindicantes desta – como vimos em Saward (2009) –, e que apresentem uma estrutura que atenda aos seus pressupostos, no sentido de garantir uma legitimidade dada por algum tipo de conexão e de responsividade. Além disso, é necessário que as associações estejam voltadas para interesses públicos, sejam abertas ao diálogo com outros atores políticos e sociais, e tenham recursos (no mínimo de tempo, conhecimento e informação) para uma representação qualificada. E ainda, considerando, como vimos, que o público – ou o que é representado – não está dado *a priori*, sendo uma construção, uma representação democrática requer mecanismos de ativação do representado, especialmente nas situações, a exemplo de vários Conselhos, em que os representados mais excluídos encontram-se, em muitos casos, desorganizados²⁷.

Diante disso, o grau de exigência de uma atuação representativa democrática não apenas limita o quadro de associações que atendam a esses critérios, como coloca tensões na dinâmica das relações entre participação e

²⁷ O que inviabiliza a possibilidade de *accountability* via confiança, na medida em que esta implica em algum tipo de vínculo ou informação acerca da atuação dos representantes (Castiglioni e Warren, 2006; Dahl, 1992).

representação. Por um lado, temos as associações com mais recursos, porém com baixo grau de representatividade, o que configura o fenômeno da sobrerrepresentação. Por outro lado, as associações mais participativas e combativas que, embora alcancem maior grau de conexão com os setores marginalizados, sofrem os efeitos da representação institucional dados pela sobrecarga da dupla atuação nos campos da participação e da representação. Além disso, associações e movimentos sociais competem e conflitam entre si na busca de recursos e reconhecimento social. Associações inseridas no mesmo campo cooperam ou competem, de acordo com seus recursos, projetos e avaliações estratégicas para o alcance de seus objetivos. Em se tratando dos movimentos sociais, como analisa Melucci, estes constituem-se, fundamentalmente, pela via da articulação, ou seja, não são estruturas homogêneas e bem-definidas, ou personagens com identidades claras e fixas, mas sim “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). Com efeito, além da sobrecarga de repertórios e os conflitos nas suas escolhas, ressalta-se as tensões dadas pelos diferentes lócus (e respectivas características e exigências) da participação e da representação institucional.

Alguns exemplos são resgatados dos estudos empíricos para pensarmos nessas sobrecargas e tensões. O primeiro, resgatado do estudo de Tatagiba e Blikstad (2010), diz respeito à participação do movimento de moradia junto ao Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo. Criado em 2002 pela pressão dos movimentos de moradia e de reforma urbana da cidade, o CMH constitui-se como espaço estratégico no campo das políticas habitacionais, sendo um “órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo, que tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habi-

tação” (Tatagiba e Blikstad, 2010)²⁸. De acordo com as autoras, os movimentos sociais na área da habitação vêm disputando os espaços de representação no CMH, sendo que o Movimento de Moradia (MOM) apresenta sérias dificuldades em conciliar uma agenda mais ampla de representação no conselho com as agendas, ou os interesses e demandas mais específicas, e diferenciadas, das organizações e dos grupos que compõem o movimento (Tatagiba e Blikstad, 2010, p.1132). À sobrecarga de atividades e funções, soma-se as tensões na escolha das estratégias e repertórios – se mais combativos ou institucionais – desencadeando diversos conflitos e rupturas, também influenciadas pelas relações com os setores político-institucionais (Tatagiba e Blikstad, 2010).

Um segundo exemplo é oferecido pelo estudo de Silva *et al.* (2010) sobre a representação social no Conselho Nacional de Saúde (CNS), criado em 1990. De caráter permanente e deliberativo, o CNS constitui-se como instância de formulação e de controle das políticas de saúde no plano nacional, sendo composto por diferentes segmentos: usuários, trabalhadores, gestores e prestadores de serviço. O estudo assinala a forte presença e participação dos trabalhadores da saúde, por meio de uma representação organizada e articulada com o Fórum de Entidades Nacionais de Trabalhadores da Saúde, o que tem qualificado e fortalecido esse setor no interior daquele espaço conselhistas. Seguindo esse modelo,

166

²⁸ “O CMH é composto por 48 membros titulares e 48 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” (Tatagiba e Blikstad, 2010, p.1125-1126). Essa configuração se diferencia do modelo de representação que caracteriza a maioria dos conselhos no país, na medida em que coloca o ingrediente eleitoral individual, complexificando esse espaço ao aproximá-lo do modelo padrão eleitoral.

o segmento dos usuários vem procurando maior articulação com o Fórum de Entidades de Portadores de Patologias e Deficiências, o que revela também o reconhecimento da importância da participação para qualificar, fortalecer e legitimar a representação. No entanto, como os autores apontam, diferente dos trabalhadores da saúde, o setor dos usuários (o mais abrangente e com menos recursos) apresenta muitos limites para uma articulação mais ampla e qualificada. Para esses setores, a representação ocorre em detrimento da participação, na medida em que a primeira absorve os escassos recursos existentes (Silva *et al.*, 2010). Como resultante, testemunha-se assimetrias entre as organizações sociais representadas, configurando, como demonstrado em muitos outros estudos, o fenômeno da sobrerrepresentação.

Nesse caso, temos o exemplo que aponta os impactos negativos da representação sobre a participação dados, entre outros, pela sobrecarga de responsabilidades e de frentes de atuação. De fato, a pluralidade de espaços – mais ou menos institucionais ou formais – de participação e de representação no país desencadeou um processo de institucionalização das associações e dos movimentos sociais, cada vez mais sobrecarregados e tensionados pela adoção de diferentes repertórios de ação política. Conselhos, conferências, audiências públicas, assembleias, seminários, reuniões, fóruns, entre muitos outros, conformam um complexo participativo que superpõe, fragmenta, e sobrecarrega a atuação dos sujeitos sociais, impactando a sua capacidade de representação institucional e de participação em suas esferas de atuação política e social.

Impressões da pesquisa que estamos realizando junto às associações na cidade de Florianópolis corroboram esses desafios. A Ufeco (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias), organização que reúne e representa as associações de moradores do município, conta com representação nos conselhos de saúde, educação, transporte, meio ambiente e habitação. Entre a lista de objetivos da entidade

constam²⁹: fortalecer a participação na vida associativa e na vida dos bairros de Florianópolis; assessorar a formação de novas associações; propor projetos de lei junto à Assembleia Legislativa; propor cursos de formação política em gestão comunitária e formação de lideranças; promover em conjunto com as entidades filiadas, projetos de lazer, cultura, teatro, cinema, esporte etc; acompanhar e defender o processo democrático-participativo do Plano Diretor de Florianópolis de acordo com o estabelecido pelo Estatuto da Cidade, inclusive em demandas judiciais se for necessário; fortalecer a participação no Fórum da cidade e estimular a formação de Fóruns regionais que discutam a cidade; defender o ensino fundamental público, a saúde universal, os serviços públicos essenciais à população, como o transporte; acompanhar e defender propostas democráticas de moradia popular, regularização fundiária, a constituição de Zeis (Zonas de Interesse Social); apoiar o movimento pela defesa do meio ambiente, debatendo megaempreendimentos que se utilizam de áreas de preservação permanente; e participar das audiências públicas da Câmara de Vereadores acompanhando e debatendo a tramitação de projetos relevantes para o município de Florianópolis; além da representação nos Conselhos assinalados. O uso de diferentes repertórios e a ocupação de diferentes espaços institucionais acabam sobrecarregando as suas atividades, diante de importantes limites de recursos humanos e materiais. Além disso, a representação nos Conselhos acaba provocando uma espécie de monopólio da representação que impede uma maior pluralização da atuação coletiva na cidade³⁰ e

²⁹ Objetivos que podem ser consultados na página da entidade na Internet: <http://www.ufeco.org.br>.

³⁰ O estudo de Almeida (2010) sobre os Conselhos Municipais de Saúde no Brasil, também aponta uma recusa ou resistência de alguns movimentos sociais de dividir atividades representativas com outros grupos ou associações, dificultando a renovação de lideranças.

impactando negativamente na qualidade da representação no interior dos conselhos.

Diante de um quadro marcado por uma inflação de espaços de representação, parece pertinente o reconhecimento de uma “ecologia democrática das associações” (Warren, 2001), o que implica no reconhecimento de que nem todas as associações são boas para o exercício da representação conselheira, como muitas organizações que ocupam esses espaços de forma particularista³¹, ou aqueles movimentos sociais que, ao não abrirem mão da ocupação desses espaços de representação, limitam as possibilidades do exercício da representação democrática. Assim, as combinações – positivas e necessárias para uma representação democrática – entre participação e representação, são desafiadas constantemente pelas práticas políticas e sociais, e que estão inseridas em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais.

Como vimos, associações e movimentos sociais estão ampliando os seus repertórios de atuação e assumindo papéis de representação nos espaços institucionais que foram criados em função das reivindicações e mobilizações sociais. Preenchendo um quadro mais amplo de espaços participativos e representativos, a representação conselheira constitui-se como mais um tipo de representação alternativa ao modelo eleitoral. Para cumprir com a sua vocação democrática, essa representação requer a construção de equivalentes de responsividade, e que em boa medida dizem respeito à sua capacidade de estabelecer relações com as práticas participativas, promovendo, por exemplo,

³¹ Como certas organizações que prestam serviços sociais e que dependem dos Conselhos para a aprovação de recursos.

encontros e fóruns de debates e discussão que permitam uma ativação dos setores que ocupam o outro lado do processo de representação. Assim, um dos pontos centrais dos debates sobre a pluralização da representação está localizado no reconhecimento de que representação e participação se complementam, superando abordagens que situam esses fenômenos de forma contraposta.

No entanto, as combinações, necessárias e positivas, entre participação e representação encontram problemas dados pela sobrecarga de atividades e as tensões movidas pela opção da atuação institucional, e que impactam tanto a capacidade de promover representação democrática no campo institucional, como a dinâmica própria da participação de associações e movimentos sociais. De fato, se olharmos o contexto mais amplo, essa modalidade de atuação institucional coloca mais um ingrediente no rol das atividades desenvolvidas por associações, especialmente no caso dos movimentos sociais. Além da atuação em Conselhos, cuja agenda já é suficiente para consumir boa quantidade de tempo e energia participativa, há um conjunto muito mais vasto de atividades – institucionais e não institucionais – a cumprir, como audiências públicas, conferências, fóruns, assembleias, encontros, manifestações, conformando um complexo participativo que superpõe, fragmenta, e sobrecarrega a atuação dos sujeitos sociais.

Tendo em conta a pluralidade associativa e os pressupostos básicos da representação democrática, o trabalho apon-
170 tou, resgatando alguns autores, um conjunto de requisitos associativos que, teoricamente, deveriam ser cumpridos por aquelas associações e organizações que reivindicam esse tipo de representação conselhistas, como estrutura e recursos, objetivos públicos e práticas de responsividade, especialmente nas situações, a exemplo de vários Conselhos, em que os representados mais excluídos encontram-se desorganizados. Vários estudos apontam problemas e dificuldades da atua-

ção representativa junto aos conselhos, indicando, entre outras variáveis e relações, uma sobrecarga dada pela combinação de diferentes, e algumas vezes contrapostos repertórios que envolvem lócus diferenciados de atuação, e que acabam minando possibilidades de alianças mais amplas, gerando fenômenos de sobrerrepresentação; e impactando os benefícios promovidos pela participação e representação.

Lígia Helena Hahn Lüchmann

é professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. 2008. "Representando a diversidade: estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores". *Caderno CRH*, v.21, n.52, pp. 99-112.
- ALMEIDA, D. R. 2010. "Representação política nos conselhos de saúde do Brasil". *Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia*. Florianópolis.
- BAGGETTA, M. 2009. "Civil opportunities in associations: interpersonal interactions, governance experience and institutional relationships". *Social Forces*, v. 88, n. 1, pp. 175-199.
- BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. 2010. "A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas". *Urbe*, v. 2, n. 2, pp. 229-246.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. 2006. "Rethinking democratic representation: eight theoretical issues". Disponível em <<http://www.politics.ubc.ca/index.php?id=2516>>. Acesso em 15/05/2011.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. 2006. "Civil society and the state". In: DRYZEK, J; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (orgs.) *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- COHEN J.; ROGERS, J. 1995. *Associations and democracy*. London: Verso.
- _____. 1999. "Deliberation and democratic legitimacy". In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts: Institute of Tecnology.
- DAHL, R. 1992. "The problem of civic competence". *Journal of Democracy*, v. 3, n. 4, pp.45-59.
- DIANI, M. 1992. "The concept of social movement". *The Sociological Review*, n. 40, pp. 1-25.

- _____; BISON, I. 2010. "Organizações, coalizões e movimentos". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, pp. 220-249.
- DRYZEK, J.; NIEMEYER, S. 2008. "Discursive representation". *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, pp. 481-493.
- FISHKIN, J. 2010. "Response to critics of when the people speak: the deliberative deficit and what to do about it". *The Good Society*, v. 19, n. 1, pp. 68-76.
- FUNG, A. 2003. Associations and democracy: between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, v. 29, pp. 515-559.
- _____; WRIGHT, E. O. 2001. "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance". *Politics & Society*, v.29, n. 1, pp. 5-42.
- GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. 2006a. "Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, pp. 43-66.
- _____; _____. 2006b. "Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil". *Lua Nova*, n. 67, pp. 49-103.
- HIRST, P. 1994. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, A. 2010 (orgs.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- LÜCHMANN, L. H. H. 2007. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, n. 70, pp. 139-170.
- McADAM, D.; TARRROW, S.; TILLY, C. 2009. "Para mapear o confronto político". *Lua Nova*, n.76, pp. 11-48.
- McADAM, D; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. 2008. "Introduction: opportunities, mobilizing structures, and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on social movements". In: McADAM, D; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. *Comparative perspectives on social movements*. New York: Cambridge University Press.
- MELUCCI, A. 2001. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.
- MONTANARO, L. 2009. *The democratic legitimacy of self-appointed representatives*. Tese de doutorado. Vancouver: University of British Columbia, Faculty of Graduate Studies, Political Science.
- PAXTON, P. 2002. "Social capital and democracy: an interdependent relationship". *American Sociological Review*, v. 67, n. 2, pp. 254-277.

- PITKIN, H. F. 1972. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- PUTNAM, R. 1996. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.
- REHFELD, A. 2006. "Towards a general theory of political representation". *The Journal of Politics*, v. 68, n. 1, pp. 1-21.
- ROBTEUTSCHER, S. 2005. *Democracy and the role of associations*. London/ New York: Routledge.
- SAWARD, M. 2006. "The representative claim". *Contemporary Political Theory*, v. 5, n. 3, pp. 297-318.
- . 2009. "Authorisation and authenticity: representation and the unelected". *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, 2009, pp. 1-22.
- SILVA, M. K. et al. 2010. "Cuando nuevos personajes dominan el escenario: recursos organizativos y relaciones de poder en el Consejo Nacional de Salud de Brasil". In: ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, A. (orgs.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, pp. 247-282.
- STOLLE, D.; ROCHON, T. R. 1998. "Are all associations alike? Member diversity, associational type, and the creation of social capital". *American Behavioral Scientist*, v. 42, n. 1, pp. 47-65.
- TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. 2010. "As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo: limites, potencialidades e tensões presentes nas imbricações do movimento de moradia de São Paulo com o campo político institucional". *Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC.
- TILLY, C. 2006. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.
- URBINATI, N.; WARREN, M. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *The Annual Review of Political Science*, v. 11, pp. 387-412.
- WARREN, M. 2001. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University.
- . 2008. "Citizen representatives". In: ———; PEARSE, H. (orgs.). *Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizen's Assembly*. New York: Cambridge University Press.
- ; PEARSE, H. 2008. H. "Introduction: democratic renewal and deliberative democracy". In: ———; ———. (orgs.). *Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizen's Assembly*. New York: Cambridge University Press.

- YOUNG, I. M. 1995. "Social groups in associative democracy". In:
COHEN, J.; ROGERS, J. *Associations and democracy*. London: Verso.
- . 2006. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*,
n. 67, pp. 139-190.

“COMO SE FOSSE UMA ELEIÇÃO PARA VEREADOR”: DINÂMICAS PARTICIPATIVAS E DISPUTAS PARTIDÁRIAS NA CIDADE DE SÃO PAULO*

Luciana Tatagiba

Karin Blikstad

No dia 4 de outubro de 2009, eleitores da cidade de São Paulo foram às urnas para escolher os dezesseis representantes das organizações populares de moradia que compõem o Conselho Municipal de Habitação (CMH). Havia cinco chapas na disputa: três delas encabeçadas por nomes historicamente vinculados ao movimento de moradia; uma identificada como a “chapa do governo” e outra como chapa “independente”. Organizações do movimento de moradia, parlamentares, líderes partidários e membros do governo atuaram para eleger seus aliados. Em jogo estava a representação numa instância de participação que tem o poder legal de decidir sobre a política habitacional para a cidade, principalmente no que se refere ao atendimento à população de baixa renda. O resultado final apontou a vitória

* Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no Seminário Temático Legitimidade democrática, representação e participação, no 34º Encontro Anual da Anpocs, em 2010. Agradecemos nessa ocasião a leitura atenta e os comentários de Bruno Reis, Fernando Weltman e Adrian Gurza Lavalle. A este último agradecemos, em particular, as argutas sugestões e o diálogo produtivo no decorrer da preparação deste artigo.

ria da assim chamada “chapa do governo”, que conquistou dez das dezesseis posições em disputa.

Neste artigo, descrevemos e analisamos esse processo eleitoral desde a montagem das chapas, a campanha de divulgação dos candidatos, a mobilização no dia da eleição, até os resultados finais do pleito. Até onde temos conhecimento, essa é uma pesquisa inédita na área da participação e dos conselhos.

Um dos principais achados da pesquisa remete à importância dos nexos e vínculos entre movimentos, governos e partidos para compreensão da dinâmica participativa e seus resultados. Como evidenciamos ao longo do texto, as relações entre lideranças dos movimentos, parlamentares, representantes partidários, agentes do governo, tão presentes no dia a dia dos bairros pobres, conformaram o quadro de partida para as disputas no CMH e influenciaram fortemente o desfecho das eleições dos conselheiros populares. A própria criação desse conselho resultou da articulação de setores do movimento de moradia, militantes do Partido dos Trabalhadores e membros da gestão de Marta Suplicy (2001-2004), que, a partir de uma forte convergência de interesses e projetos facilitada pela múltipla filiação (Mische, 2008), conseguiu afirmar a participação popular como dimensão importante na produção da política pública de habitação na cidade (Tatagiba e Teixeira, 2007).

No próximo ano, o CMH completará uma década de existência e hoje já podemos afirmar que, para além de uma instância formal de participação, ele figura como importante ator/cenário na rede da política. O CMH foi se consolidando como arena política relevante à medida que os atores, em suas sucessivas gestões, vivenciaram a experiência de participar e de não participar, de encaminhar suas demandas por dentro/fora ou só por fora desse canal, de estar em posição hegemônica ou minoritária e dos impactos que essas diferentes condições colocavam para a realização

dos interesses e para o encaminhamento eficiente de suas demandas no interior dessa arena. A pesquisa mostra que o conselho vai assumindo posição importante no repertório dos atores à medida que se revela – pela experiência – uma arena capaz de aumentar os custos dos adversários e potencializar tanto as ações próprias quanto as dos aliados. Com isso, o campo de disputa em torno da direção do CMH, inicialmente homogeneizado por um campo ético-político de esquerda articulado em torno do PT, se amplia e se complexifica pelo crescente interesse dos demais partidos – especialmente do governo paulistano e da coligação DEM, PSDB e PPS – que passam a disputá-lo.

Nesse processo, as linhas de clivagens PT *versus* PSDB, fortes na estruturação recente do sistema partidário brasileiro (Limongi e Cortez, 2010), repercutem de uma forma sensível também na política do CMH, reafirmando a polarização entre esquerda e centro-direita – no caso de São Paulo com preponderância desta última. A experiência suscitada pelas sucessivas disputas e arranjos em torno do CMH – em grande medida pautadas por essa polarização – levou os participantes dos dois lados da disputa a mudar as regras eleitorais no último pleito, propiciando a institucionalização e a valorização de um arcabouço que favorece o pluralismo.

O estudo mostra também o protagonismo que o governo assumiu no processo de eleição dos representantes das organizações populares, facilitado por sua maior capacidade de articulação – ou melhor, de formar chapas únicas e coesas – quando comparado ao movimento. O movimento de moradia mostrou grande dificuldade de coordenar as ações do conjunto das organizações, grupos e indivíduos que o compõe. Essa dificuldade em agir coletivamente o fez sair dividido para a disputa e limitou o apoio do PT e de seus parlamentares, que preferiram evitar os custos de apoiar divisões dentro do movimento. A forma de atuação das diversas organizações do movimento para a disputa de assentos no

conselho seguiu uma estratégia mais ou menos comum: 1. articulação das organizações, 2. o trabalho da multiplicação de apoios, 3. divulgação incisiva das chapas e 4. vigilância intensiva no dia do pleito. Um repertório que o movimento conhece bem e que tem historicamente utilizado nas eleições executivas e legislativas no apoio aos seus candidatos.

Nessa experiência, vemos como as dinâmicas participativas bebem na fonte dos repertórios já conhecidos e se baseiam – não sem tensões e conflitos – em vínculos e lealdades já constituídas no decurso das encarniçadas disputas travadas nos territórios para as eleições executivas e legislativas. Os processos participativos se constituem a partir de pontos variados de intersecção entre pessoas organizadas pelos movimentos sociais, agentes do governo e aqueles que falam e atuam em nome de partidos e orientações partidárias. Constroem-se sobre engates e aprendizados prévios, embora no seu curso possam favorecer a emergência de novos pontos de conexão – ao facultar a líderes comunitários de regiões mais pobres e distantes da cidade contato com dirigentes públicos municipais nos conselhos, e/ou projetá-los, desde a posição de conselheiros, ao interior dos quadros partidários – e/ou enfraquecer outros (como por exemplo, o contato entre esses líderes e seus aliados das comunidades de origem), assim como podem colocar em xeque a qualidade dos vínculos existentes ao ampliar os pontos de acesso ao Estado e diminuir a importância dos *brokers*¹.

178

Assim, as dinâmicas participativas não se constroem no vazio; pelo contrário, deitam suas raízes nas tramas relacionais existentes e a elas se adaptam ao mesmo tempo em que podem potencialmente transformá-las.

Analisar as experiências participativas sob esse registro abre um campo teórico e empiricamente estimulante, sobre

¹ *Brokers* são atores que conectam outros não diretamente relacionados entre si. Para uma aplicação do conceito na análise das redes de movimentos sociais remetemos a Diani (2003a).

o qual, apesar dos avanços verificados nos últimos anos, ainda temos pouco acúmulo. Nesse sentido, este artigo se insere na esteira de uma nova onda de estudos sobre as inovações democráticas no Brasil, que busca reconectar à agenda da participação questões relativas aos movimentos sociais e seus repertórios de ação. Para elaborá-lo, uma pesquisa de campo com extenso levantamento documental e entrevistas semiestruturadas foi realizada entre agosto de 2009 e maio de 2010².

Nossa exposição estrutura-se em seis partes. Inicialmente, recuperamos o debate bibliográfico sobre as inovações democráticas no Brasil, indicando a agenda de pesquisa em que nos situamos e que consideramos profícua para avançarmos. Em seguida, fazemos um voo panorâmico sobre as estratégias de ação do movimento de moradia em sua relação com os diferentes governos da capital paulista. Na terceira parte, registramos as interconexões entre as dinâmicas participativas e partidárias nas eleições para o CMH nos anos de 2003, 2005 e 2007. Partindo de uma análise sobre as regras do jogo eleitoral, a quarta, quinta e sexta partes debruçam-se sobre o processo e os resultados da eleição de 2009.

179

Participação, movimentos sociais e repertórios de ação: os desafios da *relação*

A bibliografia sobre a participação no Brasil avançou muito na última década. Temos hoje uma produção diversificada e qualificada que, a partir da identificação das variáveis relevantes, alia o conhecimento profundo dos casos em foco a um investimento no sentido da generalização teórica. Os métodos e estratégias de pesquisa também avançaram

² Essa pesquisa é parte de um quadro mais amplo delineado no âmbito do projeto internacional e comparado *Processus et acteurs latino-américains de la participation politique*, coordenado por Camille Goirand (Institut D'Etudes Politiques de Lille). A pesquisa conta com o financiamento da Agence Nationale de la Recherche/Institut de Recherche du Développement. Também contamos com o apoio financeiro do CNPq.

com uma interessante combinação das técnicas “quanti” e “quali”³. Tal avanço permitiu a emergência de uma nova leva de estudos sobre as experiências de inovação participativa a partir de registros mais amplos, que remetem à sua ancoragem institucional e societal. Para isso, esses estudos mobilizam um conjunto mais diversificado de referências analíticas que, no todo ou em parte, busca lidar com os desafios da *relação*. Ou seja, a ênfase se desloca da análise dos desenhos institucionais e da dinâmica política interna dos espaços participativos – característica principal da produção até meados dos anos 2000 – para desenhos de pesquisa que elegem como problemas centrais a forma como esses espaços se conectam com os seus contextos mais amplos e os significados que adquirem a partir desses pontos de referências externos. Quatro coletâneas publicadas entre 2009 e 2010 oferecem bons exemplos dessas novas tendências.

180

No livro sobre participação e saúde no Brasil, Soraya Côrtes (2009) elabora um construto teórico a partir das contribuições da abordagem político-institucional e do neoinstitucionalismo histórico. Focalizando as redes formadas entre atores sociais e destes com os atores estatais, a autora demonstra como a configuração dessas relações define os papéis institucionais que os mecanismos participativos podem ter desempenhar no contexto da política de saúde. Ao invés de salientar os antagonismos na relação entre Estado e sociedade, busca-se compreender a interdependência entre os atores – envolvidos em relações de poder assimétricas –, através dos conceitos de redes de políticas e comunidades políticas.

Em uma pesquisa sobre participação na política de água no Brasil, Rebecca Abers (2010) erige como problema central a relação entre atores e instituições políticas. Nessa direção, conclui que os problemas relacionados à baixa efi-

³ Em Dagnino e Tatagiba (2007), apresenta-se um panorama dessa produção mais recente.

cácia dos comitês de bacia não residem nos organismos em si, seus membros e sua dinâmica interna,

o problema principal se encontra no contexto institucional que limita a capacidade dos colegiados de utilizarem os recursos que mobilizam. [...] As maiores limitações ao desenvolvimento de um sistema efetivo de decisão participativa se encontram na estrutura e nos recursos dos órgãos estatais que interagem com os organismos de bacia (Abers, 2010, p. 30).

O esforço de avaliação dos resultados das experiências participativas sobre seus contextos institucionais e societários se destaca na pesquisa coordenada por Leonardo Avritzer (2010). Nessa pesquisa, a preocupação com os impactos das experiências participativas – amparada no conceito de efetividade deliberativa – levou à formulação de um “Índice de Participação Municipal”. A partir de um esforço comparativo de fôlego, esse índice testou a correlação entre a existência de instituições participativas e a distribuição de recursos públicos. O estudo explora uma área ainda pouco estudada, que remete aos impactos da participação sobre o desempenho administrativo dos governos.

Partindo de um debate crítico com a agenda da sociedade civil e da participação, Isunza Vera e Gurza Lavalle (2010) buscam um giro analítico que confere centralidade às noções de controle social e representação. Com isso, visam colocar de pé temas de pesquisa que remetem aos efeitos da participação e aos mecanismos responsáveis pela produção de tais efeitos. Nesse esforço, novas ferramentas teórico-metodológicas são propostas para enfrentar o desafio de compreender as interações entre Estado e sociedade:

isto supõe uma compreensão das experiências de inovação democrática como fenômenos políticos de caráter

relacional, dando um peso maior do que a literatura costuma dar à caracterização das relações entre os atores envolvidos nas experiências de inovação (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p. 47).

A questão da relação entre participação e representação coloca em primeiro plano o problema da ancoragem social dos dispositivos participativos. Chamando a atenção para o fato de que as instituições participativas não são, via de regra, espaços de participação direta, mas que, nas suas arenas ampliadas de exercício do poder, acionam distintas modalidades de representação, esses estudos têm lançado nova luz sobre problemas clássicos da democracia representativa. A questão da legitimidade da representação, dos critérios para escolha dos representantes, e de quem teria direito a ser representado são temas de difícil solução prática e que têm suscitado debates teóricos relevantes (Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo, 2006 e 2006b; Gurza Lavalle e Araujo, 2006; Luchman 2007; Avritzer, 2007; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010).

182

Como pontua de forma precisa Marcelo Kunrath e Silva (2007), nesse conjunto diversificado de estudos evidencia-se um dos desafios presentes na agenda hoje: dar um passo além da naturalização (ou essencialização) dos processos de participação que se traduz em leituras paradoxais, porque ora asseguram o caráter eminentemente democratizante desses processos, ora a tendência irrefutável no sentido da reprodução das relações hierárquicas e clientelistas. Trata-se, continua o autor, de inserir a participação na “trajetória de um espaço de relações estruturado, que define o campo das possibilidades para os resultados produzidos por tais experiências” (Silva, 2007, p. 484). Nessa mesma direção, Wampler acentua a outra ponta do processo: a necessidade de compreender as consequências da participação sobre os padrões prévios de interação entre Estado e sociedade:

Instituições de gestão participativa estão, agora, produzindo novas redes, novos mecanismos de comprometimento sobre acordos firmados e novos tipos de conexão entre ativistas de movimentos sociais, líderes comunitários, especialistas de políticas públicas, burocratas e as prefeituras [...]. Deve haver pouca dúvida de que as interações entre Estado e sociedade civil sejam muito diferentes em 2010 do que em 1990 ou 2000 [...]. A gestão participativa contribui para inserir atores do Estado diretamente na sociedade civil, bem como líderes comunitários no Estado (Wampler, 2010, p. 395-437).

Vivemos essa “nova onda” de estudos sobre as inovações democráticas no Brasil a partir de uma chave analítica que busca agregar à agenda da participação os problemas relativos aos movimentos sociais⁴ e seus repertórios de ação⁵. Como outros autores apontaram, a partir do final dos anos de 1980, as pesquisas sobre participação, sociedade civil, espaço público e cidadania avançaram na mesma proporção em que os estudos sobre os movimentos sociais decli-

183

⁴ O conceito de movimento social que utilizamos apoia-se em abordagens que o associam à noção de rede, como em Melucci (1996), Della Porta e Diani (1999), Diani (2003), Diani e Bison (2010), Mische (2003, 2008). Nas formulações de Diani (2003), as redes não são encaradas apenas como recursos mobilizados pelos atores coletivos ou individuais quando estes procuram agir, mas assumem a função de instrumento analítico que permite trabalhar a dualidade entre agência e estrutura. Essa dualidade parte, basicamente, do reconhecimento de que a estrutura e a ação individual estabelecem uma relação dialética de transformação mútua.

⁵ O conceito de repertório de ação se inspira nas análises presentes em Tilly (1978) e Tarrow (1997). Através desse conceito, buscamos trazer para o primeiro plano os dilemas táticos e estratégicos que conformam a ação coletiva, assim como a natureza cultural dos processos pelos quais os atores definem as questões em jogo, demarcam os campos em disputa e desenvolvem processos de identificação a partir de múltiplos pertencimentos e compromissos muitas vezes contraditórios (Mische, 2008). Ao operar com o conceito de repertório, enfim, buscamos trabalhar com a ideia de que os atores dispõem de um conjunto de estratégias de ação variado, e ao mesmo tempo limitado, historicamente apreendidos e que a escolha e combinação entre estratégias de ação está condicionada pelas posições relacionais dos atores e da avaliação que fazem quanto as oportunidades de acesso ao Estado em conjunturas variadas.

naram (Doimo, 1995; Silva [Mimeo]). Esse deslocamento temático (Gurza Lavalle, 2003) inibiu o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa focada seja nas consequências da interação entre movimentos e atores político-institucionais para a ampliação dos direitos de cidadania, seja nas implicações da participação institucional sobre a configuração dos movimentos e suas relações com o sistema político⁶.

No caso brasileiro, os movimentos sociais foram fundamentais na criação e consolidação da arquitetura participativa em várias áreas de políticas públicas. Em estreita conexão com atores da arena político-institucional, tais movimentos apostaram na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. Essa aposta gerou lutas longas e árduas que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que, por sua vez, mudaram o ambiente político no qual os governos devem operar. Tendo contribuído para a criação dessa nova arquitetura, os 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, 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? De que forma as estratégias de participação institucional impactam e são impactadas por esse cenário mais amplo marcado pela interconexão e fluidez entre movimentos, governos e partidos?

⁶ Nos últimos anos, assistimos a uma retomada dos estudos sobre movimentos sociais, mas não necessariamente a partir de uma abordagem relacional como a aqui proposta. Para uma visão sobre esses novos estudos, remetemos aos periódicos *Caderno CRH* (2008), *Estudos Históricos* (2008) e *Sociedade e Estado* (2006); bem como a Alonso (2009) e Silva (2010).

O recente texto de Abers e Bülow (no prelo) evidencia o caráter promissor dessa nova agenda. Após apontar as insuficiências – especialmente a separação analítica entre Estado e sociedade civil – tanto da teoria do *contentious politics*⁷ quanto da literatura sobre a sociedade civil, as autoras argumentam que, para além dos espaços de participação formal, no caso brasileiro a interação entre Estado e movimentos sociais tem se dado de duas outras formas adicionais: a incorporação de militantes em cargos governamentais e a formação de novos movimentos a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado. Como enfatizam as autoras, essas formas de relação colocam em xeque a visão do Estado como contraponto do movimento, o que demonstra a relevância não só de “teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado”, mas também “como às vezes movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal” (Abers e Bülow, 2011).

185

Estes são problemas teórica e empiricamente fecundos 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 direções para compreender a dinâmica participativa e seus resultados.

Os repertórios de ação do movimento de moradia nas interações com os diferentes governos da capital

A construção da arquitetura participativa na cidade de São Paulo mostra que a ascensão de governos de esquerda resultou em ampliação dos canais de diálogo com a sociedade (Tatagiba, 2004). Os diferentes projetos políticos dos gover-

⁷ A teoria do *contentious politics* ganha corpo com o livro *Dynamics of contention*, publicado por McAdam, Tarrow e Tilly em 2001. Esses autores defendem um modelo baseado no conflito político para a análise de movimentos sociais, em contraposição à abordagem clássica dominante na década de 1980, que enfatizava a reciprocidade e a comunicação (Abbers e Bulow, 2011).

nos repercutiram concretamente em maior ou menor possibilidade de acesso ao Estado, impactando as estratégias de ação dos movimentos sociais. Não foi diferente no caso do movimento de moradia⁸.

Entre os diferentes movimentos populares existentes na cidade de São Paulo hoje, o de moradia é um dos principais⁹. O movimento tem um grande poder de convocação e de mobilização, em geral articulando repertórios de ação que vão das ocupações de prédios públicos à participação em espaços institucionais. É constituído por uma rede de organizações, grupos, ONGs, instituições e indivíduos com uma atuação multiescalar: partindo dos bairros, atinge os níveis municipal, estadual e nacional. Essa rede inclui pontos que a conectam com articulações internacionais pela moradia, como o Habitat International Coalition-América Latina, a Secretaria Latinoamericana Vivienda Popular, a Rede Mulher e Habitat, dentre outros. Embora forte e com considerável visibilidade na cidade, é um movimento muito fragmentado internamente. Há uma intensa competição entre as organizações constitutivas da rede; e são frequentes divergências e rachas que geram novas organizações – muitas vezes com perfis similares –, tornando ingrata a tarefa de definir as fronteiras do movimento.

Uma das fontes de tensão entre as organizações do movimento é a disputa pelo acesso aos programas de moradia para população de baixa renda. Essa tensão está relacionada, por sua vez, ao papel que essas organizações desempenham (ou buscam desempenhar) na operacionalização da política habitacional. A forma como está construída a política habitacional – pulverizada numa dezena de espaços de poder – em

⁸ A discussão que se segue está baseada em Tatagiba (no prelo).

⁹ Há uma significativa produção sobre o movimento de moradia em São Paulo, principalmente sob a forma de teses e dissertações. Dentre as mais recentes, ver Santos (2010), Miagusko (2008), Neuhold (2009), Oliveira (2010), Hirata (2010), Aquino (2008).

níveis federal, estadual e municipal (Cymbalista e Santoro, 2007), leva as organizações a atuarem em diferentes espaços e a partir de diferentes estratégias, acirrando, assim, as divergências e a competição entre elas. Outro aspecto comumente mobilizado pelos atores e pela bibliografia para explicar as disputas entre as organizações que integram o movimento é a divergência em relação às formas de atuação: a ocupação (ou não) de prédios e terrenos vazios como forma de luta, e as vantagens e limites do diálogo com o Estado.

Os militantes do movimento possuem histórica vinculação com o PT. Tatagiba e Paterniani (no prelo), apresentam os resultados de um *survey* que teve como objetivo traçar um perfil do militante do movimento de moradia. Quando perguntaram se os entrevistados eram próximos a algum partido político, 72% responderam que sim. Desses, 91,6% afirmaram ter simpatia pelo PT e 2,8% pelo PSDB. Outros partidos foram citados, como PCB, PP, PV, PSOL, PCdoB, PTB, todos com menos de 1% de frequência. Destaca-se o tempo de militância no PT: 41% afirmaram ser filiados ou simpatizantes há mais de 20 anos. A partidarização do movimento ficou evidente também quando as autoras perguntaram aos entrevistados quais eram os principais antagonistas do movimento. Para 31%, os inimigos do movimento eram os partidos e governos alinhados à direita, DEM e PSDB principalmente.

No governo da petista Luiza Erundina (1989-1992), o movimento de moradia passou a atuar num cenário altamente favorável, o que não significou uma relação entre governo e movimento isenta de conflitos. A área de habitação era uma prioridade do governo, assim como o diálogo com os movimentos populares um meio de operacionalizar essa política. Nesse contexto, as formas de interação com o Estado foram alteradas, como reconhece uma liderança do movimento:

Os movimentos em outros governos eram meramente reivindicativos [...]. 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 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 União Estadual dos Movimentos de Moradia (UMM), principal organização articuladora do movimento, afirma ter organizado mais de trinta ocupações em prédios públicos no centro de São Paulo entre 1995 e 1999.

188 Com a volta do PT na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), espaços para a 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 PT –, o que resultou em diminuição no número de ocupações. As organizações melhor posicionadas 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, a aliança DEM-PSDB assume o governo municipal e, no ano seguinte, o estadual, o que coloca dificuldades para a atuação das organizações populares ligadas ao PT – ainda maioria no interior da rede – no campo institucional. O diálogo com os movimentos se daria via encontros bilaterais entre as organizações articuladoras do movimento de moradia, por um lado, e a Secretaria de Habitação e outros órgãos públicos relacionados ao setor, por outro. 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.

Em resposta às mudanças nas condições de acesso ao Estado, as organizações do movimento alteraram suas formas de ação, revendo as estratégias de interação com o governo. Elas produziram cenários mais ou menos favoráveis aos seus interesses, implicando, mais uma vez, o desafio de rever formas de ação. As estratégias foram se construindo e modificando no próprio jogo relacional, a partir de uma avaliação do poder relativo de cada ator nas conjunturas específicas. Assim, a mobilização dos repertórios aparece em parte condicionada pelo contexto no qual as organizações do movimento atuam. Se a existência de uma política pública que incorpora a participação popular no processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “radicais” – às diferentes formas de negociação com o Estado, uma política pública menos permeável à influência dos atores sociais tende a empurrá-las – até mesmo as mais “propositivas” – para as diversas formas de ação direta¹⁰. Com a criação do CMH, em 2002, houve uma progressiva reconfiguração das estratégias de ação do movimento. Diante da perspectiva concreta de poder influenciar as políticas públicas para a população de baixa renda, ele passa a dirigir parte de seus recursos organizacionais para se fazer presente e interferir na direção desse conselho. É nesse contexto que se inserem as disputas em torno da eleição dos representantes populares para o CMH.

¹⁰ 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, de seus projetos políticos etc. Aliás, um interessante campo de investigação a ser explorado é a forma como contextos, projetos e estratégias se combinam na produção de diferentes resultados.

Visando reconstituir as regras e os resultados desse processo eleitoral (ocorrido em 2009), o nosso acompanhamento envolveu extenso levantamento documental. Para isso, utilizamos dados oficiais da prefeitura de São Paulo, documentos produzidos pelas organizações do movimento, boletins de divulgação das chapas, e análise das atas da terceira gestão do conselho (2007-2009). A “escavação virtual” na internet – principalmente *blogs* de parlamentares, *sites* dos partidos, da prefeitura e redes de comunicação dos militantes – foi também um instrumento útil para recuperar as redes de apoio em torno das chapas. Também realizamos cinco entrevistas semiestruturadas com lideranças do movimento de moradia que estavam ativamente envolvidas no processo eleitoral, além de um representante da sociedade civil no CMH. Com o apoio da equipe do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac), da Unicamp¹¹, acompanhamos eventos promovidos pelo movimento¹². Para a análise quantitativa dos resultados da eleição, partimos de um banco de dados fornecido pela prefeitura, com uma agregação dos dados por subprefeitura.

A representação das organizações populares no CMH em perspectiva comparada

O CMH foi criado na gestão da prefeita Marta Suplicy, do PT, após forte pressão do movimento de moradia e seus aliados no campo institucional. Segundo sua lei de criação, n. 13.425

¹¹ O Nepac, coordenado pela profa. Luciana Tatagiba, iniciou suas atividades em 2008 e hoje congrega um conjunto de alunos da graduação, mestrado e doutorado em ciência política, antropologia e sociologia. Além de um espaço para discussões teóricas, o Nepac tem investido na experimentação de métodos de pesquisa tentando responder ao desafio de apreender e analisar as relações entre atores organizados em movimentos sociais, agentes do Estado, representantes e militantes partidários.

¹² Agradecemos às lideranças do movimento de moradia o tempo que dedicaram ao nosso estudo e o acesso que nos facultaram aos espaços de mobilização e articulação do movimento.

de 2 de setembro de 2002, o CMH é um órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, e tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação e gestão do Fundo Municipal de Habitação (FMH), cujos recursos giravam em torno de R\$ 44 milhões em 2009¹³. Falamos, portanto, de um conselho relativamente recente na cidade de São Paulo, que no ano de 2010 iniciou sua quarta gestão¹⁴.

O CMH é uma instância de participação que aciona diferentes modalidades de representação. Ele é composto por 48 membros titulares e igual número de suplentes. O poder público possui um terço dos assentos e os outros dois são reservados aos conselheiros da sociedade civil: 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação; e 16 de outras entidades da sociedade civil ligadas à questão habitacional, como ONGs, universidades, sindicatos etc. Os representantes do poder público são indicados pelo Poder Executivo; os das entidades da sociedade civil são eleitos por seus respectivos segmentos em fóruns próprios; e os das entidades populares ligadas à habitação são escolhidos por meio de eleições nas subprefeituras.

A eleição para escolha das organizações populares é territorializada e direta, e o único requisito para participar é possuir o título de eleitor na cidade de São Paulo. Para votar, o eleitor deve comparecer à subprefeitura da região de sua zona eleitoral, munido do título de eleitor. A eleição é coordenada pela Secretaria Municipal de Habitação através da secretaria executiva do CMH. Os editais das eleições devem ser publicados no *Diário Oficial* e disponibilizados no *site* da

¹³ Valor definido na lei n. 14.871 de dezembro de 2008, que estima a receita e fixa a despesa do município. De acordo com a lei n. 15.356 de dezembro de 2010, o valor previsto para 2011 é de R\$ 55 milhões.

¹⁴ Para uma análise mais detalhada do CMH de São Paulo, remetemos a Tatagiba e Teixeira (2007).

prefeitura ao final de cada biênio, quando novas eleições são realizadas. Até a eleição para a terceira gestão do CMH ocorrida em 2007, era usado o sistema de urnas eletrônicas do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de São Paulo. Por uma decisão da Justiça Eleitoral em 2009, o sistema deixou de ser utilizado em eleições que não são obrigatórias. Em decorrência disso, o pleito do CMH ocorrido naquele ano usou, na denominação do próprio TRE, um Terminal Municipal de Votação Eletrônica (TMVE), ou seja, um computador comum que simula uma urna eleitoral. Como nas ocasiões anteriores, a base eleitoral foi cedida pelo TRE de São Paulo à Prodram, empresa contratada para organizar o processo¹⁵.

192 Na primeira eleição, realizada em 2003, participaram do pleito 31.765 eleitores; em 2009, foram 47.624, número que representa um aumento de aproximadamente 50%. O significado desses números é relativo. Por um lado, se comparado com o tamanho do colégio eleitoral de São Paulo, temos um comparecimento às urnas de menos de 1% dos eleitores aptos a participar, o que pode ser considerado um percentual muito pequeno. Por outro lado, sendo esta uma eleição não obrigatória, para uma instância de participação pouco conhecida e que não conta com a divulgação e os recursos envolvidos num pleito geral, os números podem ser considerados expressivos.

O perfil dos representantes populares eleitos em cada gestão do CMH tem variado bastante, acompanhando de certa forma as rupturas que marcam a gestão política na cidade, como indicaremos a seguir.

Conforme assinalado anteriormente, o CMH foi criado no governo da petista Marta Suplicy e teve sua primeira gestão entre 2003-2005. Em 2004, no meio da primeira gestão do conselho, o comando político municipal passou para as mãos de José Serra, numa coligação entre PSDB e DEM.

¹⁵ Informações extraídas da ata da 10ª reunião ordinária do CMH, de 16 de setembro de 2009.

Assim, enquanto na primeira gestão do conselho a composição societária foi marcada por um alinhamento com o PT – alinhamento à esquerda –, permitindo o compartilhamento de projetos entre Executivo e sociedade civil, o período posterior se caracterizou pelo forte conflito entre os representantes das organizações populares e os técnicos do governo (Tatagiba e Teixeira, 2007). A mudança na direção da Secretaria Municipal de Habitação é emblemática. No governo petista, o secretário era Paulo Teixeira, com atuação na questão urbana e indicado ao cargo pela UMM (Cavalcanti, 2006, p.88). No governo Serra/Kassab, quem assume esse cargo é Orlando de Almeida Filho, então presidente do Sindicato da Habitação (Secovi), o maior sindicato do mercado imobiliário da América Latina. Na primeira gestão, Almeida Filho representava os sindicatos de corretores de imóveis; já na segunda, ele volta como secretário de habitação e presidente do CMH. Essas nomeações evidenciam os diferentes projetos para a área de habitação e gestão da cidade nos dois governos.

193

Na segunda gestão (2005-2007), o perfil dos representantes eleitos, principalmente no caso do segmento das organizações populares de moradia, mudou de forma significativa: o movimento de moradia não conseguiu eleger nenhum representante. Analisando os resultados da eleição, Tatagiba e Teixeira afirmam:

nenhuma das entidades/movimentos presentes na 1ª gestão conseguiu assento no conselho na 2ª gestão. Houve uma renovação completa desse segmento, saíram movimentos mais combativos, ligados ao tema da moradia na cidade, e entram em cena associações de mulheres, clubes de mães e associações de moradores (Tatagiba e Teixeira, 2007, p.86).

Em termos partidários, constata-se uma maior vinculação dos eleitos com o PSDB. Temos, portanto, uma segunda gestão que também se caracteriza por um alinhamento polí-

tico entre representantes do poder executivo e representantes populares, só que agora este alinhamento está à direita. Esse resultado pode ser associado ao empenho dos militantes do PSDB para elegerem seus candidatos. Nesse sentido, é muito interessante um comunicado que circulou entre militantes do PSDB convocando as pessoas a participarem da votação dos conselheiros populares apoiados pelo partido, na eleição para a segunda gestão do CMH:

O Conselho é importante pois ajuda a Prefeitura na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. O Conselho está há muitos anos sendo “dominado” pelo PT, o que de certa forma prejudica as ações de vereadores do PSDB e consequentemente da Prefeitura. Portanto esse ano [2005] o PSDB montou uma chapa para concorrer ao Conselho, a chapa conta com integrantes de movimentos sociais pela luta por moradia, responsáveis por mutirões em suas comunidades, organizadores de mutirões da CDHU, enfim uma chapa forte e que não tem simplesmente o objetivo de derrotar “essa” ou aquela “chapa”, mas sim um conjunto de pessoas que tem histórico no movimento de habitação e que querem seu espaço para continuar lutando por moradia digna para todos. [...] É preciso votar em dezesseis conselheiros, portanto vamos votar na chapa do PSDB e fortalecer a política Tucana de habitação. [...] Se possível, além de ir, leve parentes e amigos pois só assim teremos condições de descentralizar o conselho das mãos do PT. Segue em anexo o nome e o número dos integrantes da Chapa do PSDB. [...] O material oficial pode ser retirado no Diretório Estadual do PSDB (TucanUSP, 2005).

É importante registrar que, embora o *e-mail* se refira à “chapa do PSDB”, a eleição ainda era organizada em torno de candidatos. As chapas existiam apenas informalmente – uma regra que, como veremos adiante, se altera na quarta

eleição –, não obstante essas listas fossem conhecidas e frequentemente nomeadas como “chapa do governo”, “chapa do movimento” etc.

Na terceira gestão do CMH (2007-2009) assistimos a mais uma mudança no perfil das organizações populares presentes no conselho. Depois de uma eleição disputada, os representantes do movimento de moradia retornam maciçamente. Em 2007, a coalizão DEM/PSDB venceu as eleições municipais numa nova disputa com o PT. O prefeito Gilberto Kassab (DEM) foi reeleito e inicialmente manteve o mesmo secretário à frente da Secretaria de Habitação. O CMH se configurou como um conselho cujos representantes populares se colocam como oposição ao Executivo. Esse resultado está muito associado ao empenho dos militantes do movimento e do PT para elegerem seus candidatos; uma postura muito diferente da verificada na eleição para a segunda gestão, quando aparentemente o campo político não se engajou na campanha para o conselho (Tatagiba e Teixeira, 2007)¹⁶. Circulou pela rede do campo um informativo e uma série de *e-mails* divulgando uma lista (“chapa”) de quinze candidatos para a formação de um conselho “representativo e popular”, sendo que todos os nomes indicados eram de lideranças do próprio movimento de moradia. Pudemos comprovar, também através da internet, que a divulgação dessa “chapa” contou com o apoio de diversos nomes claramente identificados com o PT¹⁷. Vejamos um trecho de um desses *sites* petistas, depois do resultado da eleição:

195

¹⁶ De acordo com Tatagiba e Teixeira (2007), é possível que naquele momento o movimento tenha direcionado sua mobilização para o Processo de Eleição Direta (PED) interna ao PT em detrimento da eleição do CMH, ambas marcadas para o mesmo dia.

¹⁷ Tais como os *blogs* do deputado federal Paulo Teixeira (ex-secretário de habitação da gestão Marta Suplicy em São Paulo), “São Paulo é PT” e “*blog* do Favre” (militante petista); os *sites* dos parlamentares: vereador Paulo Fiorilo, vereador Chico Macena, deputado estadual Simão Pedro, deputado estadual Mario Reali, deputado federal José Eduardo Cardozo; e, finalmente, o boletim eletrônico da Liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo.

As 15 candidaturas ligadas ao movimento popular foram eleitas para o Conselho Municipal de Habitação na eleição realizada no último domingo. [...] A chapa dos movimentos populares contou com o apoio do PT. O resultado vitorioso foi alcançado também porque as diversas entidades que atuam na área de moradia se uniram e compuseram uma lista única de candidatos. “Isso foi fundamental para o sucesso da eleição”, observou Francisco Carvalho de Lima, o Chiquinho, membro da Executiva municipal do PT/SP¹⁸.

196

Nesse rápido percurso histórico é perceptível o reconhecimento crescente da importância do CMH que acompanha as conquistas obtidas ou as derrotas sofridas pelos grupos nas diferentes gestões. Como assinalamos inicialmente, o CMH foi se legitimando como arena política à medida que permitiu aos atores ampliar seus ganhos e impingir derrotas aos seus adversários. No caso do movimento de moradia, a valorização desse conselho como espaço de atuação passa por uma questão fundamental: o acesso à informação. Em várias situações de pesquisa, buscamos inquirir os líderes do movimento sobre os motivos pelos quais investiam no CMH. Afinal, é uma participação com altos custos, resultados incertos e demanda uma energia do movimento que implica deixar de lado outras ações igualmente importantes para sua sobrevivência, como a questão da formação política das bases, por exemplo. Em muitas ocasiões, ouvimos que estar no CMH é importante porque lá se tem a informação “em primeira mão”. Aqui informação adquire duas dimensões: é importante para o movimento de moradia, mas também para as organizações do movimento que assumem assento como representantes. Estar no CMH é saber, antes mesmo da divulgação oficial, os editais de financiamento que serão abertos, os prédios ou

¹⁸ Trecho retirado do boletim eletrônico da Liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo (2007).

terrenos disponibilizados para Habitação de Interesse Social (HIS), as oportunidades de financiamento etc.

Por isso – como veremos adiante –, na eleição de 2009 a participação no CMH se torna decisiva para muitas entidades. Elas buscam a todo custo garantir que suas lideranças sejam eleitas não apenas porque almejam incidir na política pública a partir das bandeiras do movimento, mas também – e talvez principalmente – porque isso permite a cada organização auferir ganhos comparativamente maiores em relação a outras do seu próprio campo. Estar no CMH pode significar chegar à frente na competição pelos escassos recursos para a habitação popular. Também nas entrevistas em profundidade realizadas com as lideranças do movimento a importância do conselho foi reafirmada. Como a agenda das organizações está muito voltada para incidir sobre a política pública no sentido de priorizar o acesso da população de baixa renda às unidades habitacionais, a avaliação dessas lideranças é que “é mais fácil fazer isso dentro do CMH do que fora dele”. Afirmam-se que estar dentro desse conselho é muito importante porque permite interferir na destinação dos recursos do FMH, assim como na aprovação de medidas “mais pontuais”: a continuação de mutirões autogestionários, a manutenção e ampliação de famílias beneficiárias de programas habitacionais como o Locação Social, as cartas de crédito, a reforma de prédios ociosos etc. Estar no CMH é importante, portanto, porque permite que temas que interessam ao movimento venham a ser debatidos, de modo que é possível “interferir no processo enquanto ele se dá e não quando já acabou”¹⁹.

197

A quarta eleição: as mudanças nas regras do jogo e a montagem das chapas

Conforme assinalado anteriormente, até a terceira gestão os processos eleitorais eram organizados em torno de cha-

¹⁹ Entrevista com liderança do movimento de moradia, 05/03/2010.

pas montadas de modo informal. Formalmente, os eleitores deveriam votar em dezesseis nomes individualmente. Para a eleição de 2009, a mudança que a Comissão Eleitoral do CMH²⁰ propôs, e que o Pleno aprovou, foi, em primeiro lugar, reconhecer as chapas e atrelar o voto do eleitor a elas, e não mais aos candidatos que dela fazem parte. Assim, os eleitores votaram apenas no número da chapa. Em segundo lugar, atribuiu-se um caráter de proporcionalidade à eleição, com o uso do quociente eleitoral para calcular o número de cadeiras a que cada chapa teria direito²¹. O impacto concreto dessa mudança sobre a composição das organizações populares do CMH foi o de que este não seria mais 100% “de esquerda” ou “de direita”, como vinha acontecendo até então.

198

É interessante destacar que, segundo os entrevistados, a iniciativa de mudar as regras eleitorais partiu dos representantes populares que participavam da terceira gestão do CMH. Uma entrevistada nos explicou que a proposta da eleição proporcional por chapa surgiu porque, ao longo das outras gestões, o movimento percebeu os efeitos negativos da composição de conselheiros populares totalmente alinhada a uma mesma força política. Essa entrevistada se referia particularmente ao fato de que, quando os conselheiros populares eram todos alinhados ao governo, o CMH ficava muito atrelado ao Poder Executivo, sem vozes dissonantes.

A experimentação em torno das regras eleitorais evidencia o aprendizado dos atores ao longo do processo. Tanto no caso do alinhamento à esquerda quanto do à direita, a oposição foi banida e com ela a pluralidade da representação. Os debates no interior da comissão eleitoral trouxeram à tona os problemas de um CMH do “tudo ou nada”, no qual

²⁰ Essa comissão é composta por conselheiros dos três segmentos representados no CMH.

²¹ O cálculo do quociente eleitoral é feito de acordo com as instruções do TRE.

quem vence leva tudo e quem perde está completamente fora. A proposição das mudanças, no entanto, não aconteceu sem dificuldades e divergências para e no movimento de moradia. Enquanto a comissão eleitoral buscava chegar a uma proposta definitiva, reuniões eram feitas pelo movimento para tentar formular consensos em relação às mudanças.

Um dos desafios nessa eleição foi justamente a montagem das chapas. No caso do movimento popular isso foi especialmente difícil. Com a decisão final da comissão eleitoral, as disputas no interior do movimento passaram a girar em torno do número de chapas do movimento e dos nomes que ocupariam as primeiras posições da lista de candidatos. Se no processo eleitoral anterior o movimento conseguiu se articular em torno de uma única chapa, em 2009 ele disputou o CMH rachado em três chapas concorrentes²².

Além dessas três chapas do movimento, havia uma quarta chapa chamada “Habitação no Rumo Certo”, identificada pelos entrevistados como sendo a “chapa do governo”, ou seja, formada por candidatos das organizações populares alinhadas aos partidos da coalizão governista (PSDB, DEM e PPS). O nome da chapa se inspirou no *slogan* “São Paulo no Rumo Certo”, usado na campanha de Gilberto Kassab (DEM) à prefeitura de São Paulo em 2008. Esta foi a única chapa que indicou dezesseis candidatos, o máximo possível. É interessante ressaltar que a divulgação das chapas no *site* da prefeitura indica apenas os nomes dos candidatos, não as organizações que eles representam. Essa característica permite aos nossos entrevistados identificar o que chamam de “chapa do governo”, menção comum em todas as entrevistas. Perguntamos como eles associam determinadas pessoas ao governo:

199

²² São as chapas associadas a três organizações articuladoras do movimento: a UMM, a Frente de Luta por Moradia (FLM) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam).

A gente conhece as pessoas, elas são tradicionalmente mais filiadas ao PSDB ou ao “DEMO” [DEM] do que propriamente representante do movimento. E eles falam no discurso: “nós somos base de sustentação do governo Serra, nós somos base de sustentação do governo Kassab”²³

A quinta chapa da disputa é formada por apenas um titular e um suplente; é identificada pelos atores como sendo uma chapa “independente”. Portanto, mudadas as regras do jogo eleitoral no CMH, cinco chapas se apresentam para a disputa.

A campanha de divulgação das chapas e o dia da eleição

Depois de montadas as chapas, o trabalho das lideranças do movimento de moradia foi tomado pelas atividades de campanha, que consistiam, basicamente, em rodar pela cidade inteira para entrar em contato com seus potenciais eleitores. Trata-se de um “trabalho de multiplicação”.

200

Eu acho que é um trabalho de multiplicação. Então a gente trabalha na nossa base a questão do Conselho e cada um é responsável por trazer “x” eleitores [...]. Tem isso, tem o trabalho de ir pra base e discutir, de seguir pra favela, como se fosse uma eleição de vereador. Cada um trabalha e fica responsável no seu núcleo. Por exemplo, seu núcleo é de mil pessoas, então cada um era responsável por trazer dez.²⁴

É muito interessante notar a relação que a entrevistada estabeleceu entre a eleição do CMH e a de vereador. Isso porque as lideranças do movimento de moradia costumam se engajar nas campanhas eleitorais tanto para a Câmara Muni-

²³ Entrevista com liderança do movimento de moradia, 04/11/2009.

²⁴ Entrevista com liderança do movimento de moradia, 05/03/2010.

pal quanto para a prefeitura da cidade, normalmente a favor dos candidatos do PT (Cavalcanti, 2006). Assim como nas eleições para vereador, a tática consiste em mobilizar os territórios de abrangência de cada uma das lideranças. Elas mobilizam seus “coordenadores”, que possuem contato com a base – formada pelos chamados grupos de origem – de cada organização nas regiões da cidade (lembrando que o movimento de moradia se organiza territorialmente). Amanda Hornhardt²⁵ acompanhou o trabalho de divulgação de uma das chapas em um prédio ocupado por uma das organizações do movimento e registrou em seu diário de campo em 02/10/2009:

A liderança [do movimento de moradia] entregou o panfleto para o morador dizendo: “não vai esquecer que dia 4 é a eleição para o Conselho Municipal de Habitação, vai lá votar pra gente continuar conseguindo casa pros nossos irmãozinhos que ainda não conseguiram”. Ele disse que não ia poder votar, porque teria que trabalhar no domingo, mas que ia tentar arranjar algum voto para substituí-lo, “o prédio inteiro vai votar por mim”, disse. Daí a [liderança] começou a falar da importância que tem um voto... Em um dos apartamentos que passamos uma mulher pergunta para a liderança: “quantos votos eu preciso conseguir além do meu?” A liderança explicou que alguns grupos usavam esta estratégia de que cada pessoa teria que conseguir mais nove votos, por exemplo. Ela disse que não trabalha com esta estratégia, apenas conversa com o morador que atender, pede o voto, pergunta quantas pessoas que votam moram ali e deixa os folhetos. A liderança também perguntava onde a pessoa votava normalmente. Se a pessoa dissesse o nome de algum colégio ou rua da região

201

²⁵ Graduanda em ciências sociais na Unicamp e membro do Grupo de Pesquisa desde 2008. Realiza pesquisa de iniciação científica sobre a relação do PT com as organizações do movimento de moradia no governo de Luiza Erundina.

central, ela dizia “então você vai votar aqui, na Rua Álvares Penteadado...” mostrando no panfleto. Ela deixava claro a todos que a subprefeitura havia mudado de endereço e a votação seria realizada no endereço novo. Caso a pessoa falasse outro lugar fora do centro, ela anotava no verso do folheto o telefone da secretaria da UMM e pedia para a pessoa ligar lá confirmando o local de votação. Ela disse que a secretaria estaria de plantão sábado e domingo para atender as ligações e tirar as dúvidas. Ela pedia também para as pessoas levarem o título de eleitor e o R.G. no dia da votação. Assim ela ia, de porta em porta. Uma militante que a acompanhava diz, em tom de denúncia, que o zelador do prédio está participando da “Chapa do Governo”.

202

Os militantes procuram também pessoas do seu círculo próximo para pedir a intermediação junto a potenciais eleitores e formadores de opinião. Podem ser contatos com padres da igreja católica ou pastores evangélicos – que possuem afinidade com a organização –, lideranças de associações de bairro, sindicatos, ONGs, universidades e vereadores. Uma de nossas entrevistadas explica como funciona o apoio das universidades e de ONGs:

Por exemplo, no Instituto Pólis a gente fez um seminário pra várias pessoas. [O Pólis dizia:] “venham candidatos de vocês, tragam o material e vamos fazer uma discussão”. A PUC [...] cedia o horário de aula que eles tinham, então falavam “vão lá, vai alguém e faz o debate sobre o Conselho, sobre a mudança do Conselho e automaticamente faz a campanha da chapa”²⁶.

Quanto à participação dos partidos e do governo nessa campanha, vimos que, ao contrário da eleição de 2007, o apoio do PT a uma chapa ou não existiu ou não foi aberto.

²⁶ Entrevista com liderança do movimento de moradia, 05/03/2010.

As explicações para essa mudança na postura do partido podem estar vinculadas a dois fatores. O primeiro reside no fato de que seria complicado para qualquer parlamentar do PT apoiar abertamente uma chapa do movimento em detrimento de outra. Mesmo sendo sabido que certos parlamentares têm proximidade maior com uma ou outra organização, não parecia ser o caso de oficializar essa preferência. Nessa situação, o apoio a uma chapa significaria prejuízo à outra, o que certamente só contribuiria para aumentar o nível das tensões dentro do campo. Alguns *sites* de parlamentares petistas anunciaram data e informações importantes para as pessoas poderem votar nos candidatos, sem, no entanto, apoiar nenhuma chapa especificamente²⁷. Outra explicação está relacionada à percepção de que nos últimos anos teria se acentuado uma tendência de distanciamento dos parlamentares do PT em relação aos temas da reforma urbana e do direito à cidade.

O governo, por outro lado, atuou ativamente na campanha, como indica a presença de material da “chapa do governo” em diversos espaços públicos municipais – subprefeituras, centros de saúde e espaços de circulação –, além do transporte de eleitores em ônibus escolares da rede pública municipal. Segundo as lideranças entrevistadas, essa teria sido a primeira vez que a “máquina pública” atuou de forma tão ostensiva. Além da forte campanha, fala-se em fraude eleitoral da parte do governo. Vejamos o que diz uma nota pública em relação ao processo eleitoral:

Foi flagrado no dia das eleições total falta de privacidade nos espaços de votação, pessoas que iam votar e seu voto já havia sido contabilizado na urna eletrônica, transporte maciço de eleitores pela chapa 2 [“chapa do governo”], grande tumulto e falta de organização, filas intermináveis

²⁷ Uma reportagem com esse intuito foi elaborada pelo PT (2009).

com total desrespeito aos eleitores, e ainda, a presença de farto material da chapa 2 em espaços públicos, como na subprefeitura de São Mateus, desacatando de forma acintosa a orientação dada pela Comissão Eleitoral que pediu a retirada de tais materiais destes locais²⁸.

Há na internet um vídeo com imagens e entrevistas com eleitores na subprefeitura de M’Boi Mirim no dia da eleição. A gravação mostra longas filas para votar, ônibus escolares municipais no local e pessoas que não sabiam ao certo em que estavam votando, indicando haver mobilização de eleitores por meio de práticas clientelistas²⁹. Como veremos adiante – no item referente aos resultados da eleição –, foi justamente nessa subprefeitura que a “chapa do governo” obteve mais votos. Essa região é um conhecido reduto do vereador Milton Leite, do DEM, que teria atuado na agregação de votos para a chapa governista. Não encontramos em *sites e blogs* do PSDB e do DEM menções à “chapa do governo” nesta última eleição. A defesa ficou por conta do PPS³⁰, que em seu *site* oficial postou a seguinte nota:

204

No próximo dia 4 de outubro haverá eleição para o Conselho Municipal de Habitação. [...] Existem cinco chapas na disputa. Três chapas são controladas politicamente pelo PT, o que por si só parece ruim para a cidade e para a Habitação. Mas a divisão petista indica uma boa chance para a Chapa 2 – “Habitação no Rumo Certo”, que tem o apoio do PPS, por meio do líder do partido na Câmara Municipal, vereador Claudio Fonseca.

²⁸ A nota foi redigida pela União dos Movimentos de Moradia (UMM). Para mais detalhes, ver UMM (2009)

²⁹ O vídeo foi realizado pelo Movimento pelo Direito à Moradia (MDM). Para mais detalhes, ver MDM (2009).

³⁰ Partido que fez parte da coligação junto com o PSDB e o DEM na última eleição para o governo do Estado de São Paulo.

Mais informações sobre a eleição do Conselho Municipal da Habitação podem ser obtidas no *site* da prefeitura de São Paulo. Também é possível consultar aqui, com o número do título de eleitor, o local de votação (PPS, 2009).

Além do trabalho de multiplicação da fase de campanha, as lideranças do movimento de moradia se organizam para atuar no dia da eleição. Nesse momento, a mobilização das lideranças é importantíssima para garantir que o resultado lhes seja favorável. De nada adiantaria fazer campanha por toda a cidade antes do pleito, se no dia deste as lideranças não estiverem presentes nos espaços de votação para garantir que tudo corra bem. A estratégia de atuação do movimento é a do “chegar chegando”, que consiste em impedir que funcionários da prefeitura ou apoiadores da “chapa do governo” tenham oportunidade de interferir na escolha do eleitor. Como nos relatou uma liderança do movimento, a grande preocupação é garantir os votos, porque nosso povo é muito simples. Para impedir a interferência de apoiadores da “chapa do governo”, o movimento tem a preocupação de escolher pessoas habilidosas – conhecidas como fiscais – como nos explica uma entrevistada:

205

Nós conseguimos colocar dois fiscais em cada uma [das subprefeituras da Zona Norte]. Mas fiscais muito bem-preparados. Iam pra cima. Quando os funcionários [da prefeitura] falavam com algum votante eles diziam “tá falando o que aí?!” , entendeu? Duro, firme. Aqui na Zona Norte, se você verificar o mapa, eles não conseguiram roubar. Nós ganhamos aqui, porque nós não demos espaço pra que eles roubassem³¹.

A mobilização para a eleição do CMH, portanto, envolve muitos esforços por parte das organizações do movimen-

³¹ Entrevista com liderança do movimento de moradia, 04/11/2009.

to. Esse processo começa na tentativa de articulação entre as organizações, passa pela divulgação das chapas (trabalho de multiplicação) na fase de campanha e pela prática do chegar chegando do dia da eleição.

O resultado da eleição: avaliando perdas e ganhos

O número total de eleitores na eleição dos conselheiros representantes das entidades populares para a 4ª gestão do CMH foi de 47.624, o que representa o maior número de eleitores desde a criação desse conselho. Os votos foram assim distribuídos (ver Tabela 1):

Tabela 1

Distribuição dos votos na eleição dos conselheiros das organizações populares para a quarta gestão no CMH (eleição 2009)

Respostas	Total de votos	Porcentagem dos votos	N. candidatos eleitos
Chapa do governo	28968	60,8	10
Habituação no Rumo Certo (Chapa 2)	28968	60,8	10
Chapas do movimento	18052	37,9	6
Unidade pelo Direito à Moradia (Chapa 1)	5117	10,74	2
União (Chapa 4)	10057	21,12	4
Em Defesa do Direito à Moradia (Chapa 5)	2878	6,04	0
Chapa independente	251	0,5	0
Comunitária e Cidadania Consciente (Chapa 3)	251	0,5	0
Branco	121	0,3	-
Nulos	232	0,5	-
Total	47624	100	16

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados oficiais da eleição.

Como vemos na Tabela 1, a “Chapa do Governo” conquistou 60% dos votos, enquanto as três chapas do movimento juntas conquistaram apenas 37,9%. Em termos gerais, o resultado dessa última eleição representa 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. Esse resultado indica também uma diferença em relação às composições anteriores desse conselho. Não se trata mais de uma gestão “tudo ou nada”, ou seja, onde a representatividade dos segmentos populares é homogênea – formada por um conjunto de conselheiros vinculados ao mesmo alinhamento político –, como acontecia quando o voto não era proporcional. Agora temos uma composição mais plural do segmento popular, embora com uma maioria alinhada ao governo³².

Para além dos dados gerais da votação, a distribuição geográfica dos votos também nos traz algumas pistas a serem aprofundadas em pesquisas futuras³³ (ver o Gráfico 1).

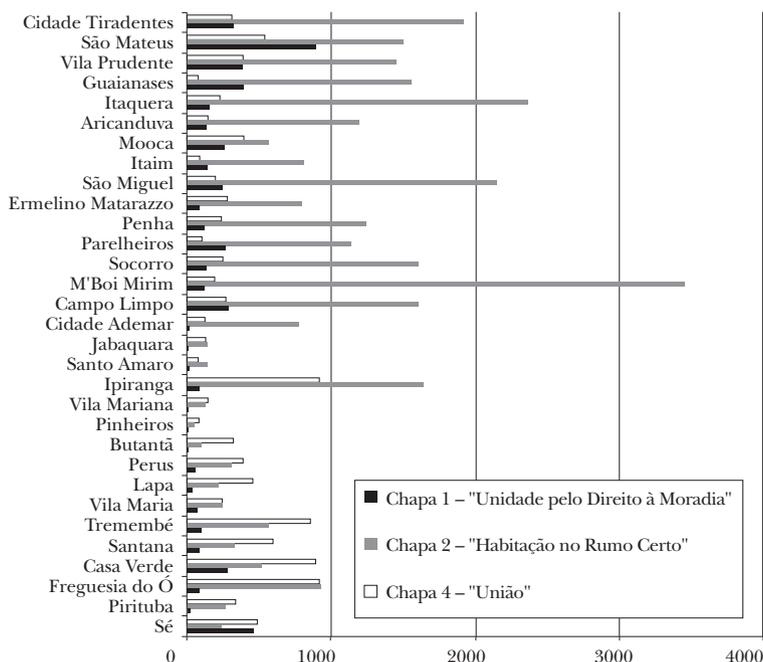
A primeira informação que o Gráfico 1 nos traz é a larga vantagem da Chapa 2 (“chapa do governo”) em relação às outras chapas juntas. Em primeiro lugar, ela foi a mais votada em 20 das 31 subprefeituras da cidade. Em segundo lugar, enquanto nenhuma das outras chapas bateu a casa dos mil votos nas subprefeituras, a Chapa 2 ultrapassou esse limite em 13 delas, sendo que em 3 ultrapassou os 2 mil votos e em uma chegou próxima dos 3,5 mil. Percebemos também que em algumas subprefeituras nenhuma das chapas conseguiu ultrapassar a barreira dos quinhentos votos, ou seja, são locais em que a mobilização para a eleição do

³² Nessas pesquisas futuras seria interessante observar se e como essa heterogeneidade afeta a dinâmica de funcionamento do conselho, inclusive no que se refere às possibilidades de um diálogo efetivo.

³³ Para que o gráfico possa ser adequadamente visualizado, disponibilizamos apenas os dados referentes às três chapas que conseguiram eleger representantes.

Gráfico 1

Distribuição dos votos por subprefeitura da eleição dos representantes populares*



208

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos.

*Apenas das três chapas que elegeram representantes no CMH.

CMH é bastante pequena³⁴. Das 10 subprefeituras onde houve pouca mobilização, 7 delas compõe a lista de subprefeituras com o menor número de famílias que vivem com menos de meio salário mínimo (Nossa São Paulo, 2007). Ou seja, vemos que a mobilização em torno da eleição dos representantes populares do CMH foi muito maior nas regiões mais pobres da cidade³⁵. O Gráfico 1 mostra a força e o desempe-

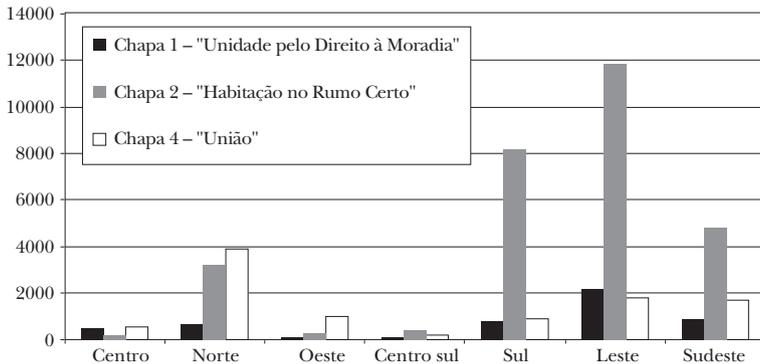
³⁴ São eles: Jabaquara, Santo Amaro, Vila Mariana, Pinheiros, Butantã, Perus, Lapa, Vila Maria, Pirituba e Sé.

³⁵ Com exceção das subprefeituras de Perus e Pirituba, que, apesar dos altos índices de pobreza, tiveram poucos eleitores.

no diferenciado das duas chapas que elegeram candidatos do movimento de moradia nas subprefeituras. Vejamos, de um lado, o contraste entre o forte desempenho da Chapa 4 (“União”) no Ipiranga e na Freguesia do Ó, e a baixa votação da Chapa 1 (“Unidade pelo Direito à Moradia”) nessas regiões; e, de outro, o contraste entre o forte desempenho da Chapa 1 em Guaianases e a baixa votação da Chapa 4 nessa subprefeitura. Esses contrastes evidenciam a heterogeneidade interna do movimento.

Outros aspectos que nos chamam a atenção podem ser melhor visualizados a partir da agregação das subprefeituras em regiões da cidade (ver o Gráfico 2).

Gráfico 2
Distribuição dos votos válidos por região da cidade*



Fonte: Elaboração própria a partir de documentos.

*Apenas das três chapas que elegeram representantes no CMH.

A chapa apoiada pelo governo foi a grande vencedora na Zona Leste³⁶, o que nos parece surpreendente. Essa região da cidade é tradicionalmente associada às mobilizações populares – como de saúde e de moradia – iniciadas na

³⁶ A zona leste é formada pelas subprefeituras de Cidade Tiradentes, São Mateus, Guaianases, Itaquera, Itaim Paulista, São Miguel Paulista, Ermelino Matarazzo e Penha.

década de 1980, que se organizavam em torno das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), das pastorais da igreja católica e contavam com o apoio do PT. As ocupações de terras nessa região são vistas, inclusive, como o marco de origem do movimento de moradia (Gohn, 1991). Além disso, ao menos durante a década de 1990, as regiões mais pobres eram as que mais votavam nos candidatos do PT, sendo a leste o reduto eleitoral mais importante do partido (Figueiredo *et al.*, 2002)³⁷.

Além de examinar a distribuição dos votos por subprefeitura, analisamos a influência dos partidos no resultado da eleição do CMH, já que a pesquisa qualitativa trouxe evidências de que eles seriam importantes atores nesse processo³⁸. Não encontramos evidências de que o apoio dos partidos (PT ou coalizão PSDB-DEM-PPS) tenha significado melhor desempenho para as respectivas chapas em termos de votos. Por outro lado, vimos que há alguma correlação entre os votos do vereador numa subprefeitura e os obtidos pela chapa apoiada por ele na mesma localidade. Assim sendo, os resultados indicam que a interferência sobre a eleição do CMH acontece através da atuação individual de alguns parlamentares – que mobilizam seus redutos eleitorais já consagrados – e não pela incidência das coalizões partidárias em geral.

³⁷ Mesmo que considerássemos a hipótese de que as bases sociais na cidade estejam passando por uma fase de reorganização desfavorável aos setores mais progressistas, os dados da eleição para vereador na cidade, em 2008, indicam que o PT ainda é muito forte na região leste.

³⁸ Agradecemos à colaboração de Márcio Caparroz, doutorando em demografia na Unicamp, que nos auxiliou com as análises estatísticas. Agradecemos também Lara Mesquita, pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) por gentilmente disponibilizar o banco de dados eleitorais mantido por essas instituições. Não detalharemos aqui essa análise, que será recuperada em um próximo artigo mais focado na relação do movimento com os partidos políticos.

Esse estudo sobre a eleição dos representantes das organizações populares para o CMH de São Paulo reforça uma tendência em curso na agenda de pesquisa sobre a participação: analisar as experiências de inovação democrática, mas não como o avesso dos repertórios políticos tradicionais ou sua face redentora. As dinâmicas participativas ganham vida em cenários institucionais e societários nos quais atores de carne, ossos e interesses buscam realizar seus objetivos particulares, corporativos e políticos no sentido mais estrito do termo. Os espaços de participação têm os seus limites e suas potencialidades configurados pelas tramas relacionais previamente existentes nas quais estão inscritos. Nesse sentido, a atuação dos partidos e dos governos nas eleições para o CMH não é visto aqui como anomalia ou como uma interferência perversa numa dinâmica participativa encapsulada e protegida dos efeitos nefastos do seu entorno. A participação se constrói por essas relações e a expectativa é que possa também impactá-las. Justamente nessa expectativa repousa o sentido normativo da análise aqui desenvolvida.

211

A presença dos partidos e o engajamento dos governos na eleição do CMH é, por um lado, resultado da atuação dos atores em redes parcialmente sobrepostas – para usar os termos de Mische (2008, p.22) – principalmente no movimento de moradia e no PT, e, por outro, da importância que esse conselho assumiu no jogo político da cidade e nas estratégias dos atores. Não é o caso de generalizar esses achados empíricos, que podem estar relacionados ao peso político da cidade de São Paulo e/ou ao montante de recursos envolvidos nessa política pública específica. De qualquer forma, chamamos a atenção para o fato de que o CMH foi se construindo como arena política relevante ao longo das suas quatro gestões, ou seja, à medida que os atores experimentaram estar dentro ou fora dele e o que isso representava para o encaminhamento de seus interesses. Foi o papel progressivamente assumido pelo CMH que fez dessa eleição um caso tão interessante e, talvez, singular.

A eleição do CMH explicitou oposições e alianças que cruzam partido, movimento e Estado, revelando a complexidade e a heterogeneidade interna desses campos e o trânsito dos atores entre eles num sentido já anunciado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Na ânsia de influenciar os resultados da eleição, esses atores mobilizaram um repertório que já conheciam. Como explicou a militante do movimento: “era como se fosse numa eleição para vereador”.

No final de 2011, haverá nova eleição para o CMH e resta saber se a posição minoritária do movimento de moradia levará a novas reflexões sobre a necessidade de criar mecanismos de coordenação e articulação internas que permitam a suspensão das divergências entre suas organizações e se ele efetivamente conseguirá reverter energias para figurar na disputa como ator coletivo coeso. Também será interessante acompanhar se (e como) governo e partidos continuaram empenhando recursos para a eleger seus aliados e quais as repercussões dessas estratégias sobre a política de habitação voltada ao atendimento da população de baixa renda.

212

Como buscamos argumentar ao longo deste artigo, compreender as dinâmicas participativas a partir da descrição e análise das relações entre atores sociais e políticos institucionais pode oferecer novas chaves para avaliação dessas experiências e dos seus resultados. Particularmente importante seria avançar na compreensão do papel dos partidos e da militância partidária nesse cenário, um tema que, apesar de constante nos estudos de caso, ainda permanece pouco abordado de forma sistemática pela literatura da participação. Sabemos que muitas conquistas dos setores progressistas se deveram à articulação entre militantes dos movimentos e militantes partidários – papéis muitas vezes combinados num mesmo ator –, que favoreceu os fluxos de comunicação e de trânsito entre as sociedades civil e política. Mas 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, o fortalecimento dos movimentos ou o aprofundamento da democracia. Tampouco que, se contribuir, o fará da mesma forma e direção. Como sugere Mische, trata-se de compreender

De que maneiras a experiência de se movimentar entre redes parcialmente sobrepostas contribui para gerar tensões e pressões, de um lado, ou inovações e autonomia, de outro? Como essas intersecções influenciam as escolhas e as ações dos indivíduos, assim como das várias coletividades às quais eles pertencem? (Mische, 2008, p. 22).

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. Partindo do pressuposto 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 implicações –, imaginamos que no longo prazo um dos resultados desses investimentos poderia ser algo como uma “tipologia dos vínculos” entre movimentos sociais e atores político-institucionais. Essa tipologia talvez fosse capaz de conferir certa inteligibilidade a essas variações relacionais, problematizando suas consequências no que se refere à escolha e combinação dos repertórios de ação em conjunturas específicas. Mas, até lá, temos ainda um longo caminho pela frente.

Luciana Tatagiba

é professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

Karin Blikstad

é mestrandia em ciência política pela Unicamp.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. (org.). 2010. *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume.
- ABERS, R.; BÜLOW, M. [No prelo]. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?” *Sociologias*.
- ALONSO, A. 2009. “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”. *Lua Nova*, n.76, pp.49-86.
- AQUINO, C.A.F. 2008. *A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFLCH-USP
- AVRITZER, L. 2007. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, v.3, n.50, pp. 443-464.
- _____. (org.). 2010. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- CADERNOS CRH. 2008. Salvador: CRH-UFBA, v. 21, n. 54.
- CAVALCANTI, G. C. 2006. *Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFLCH-USP.
- CÔRTEZ, S. V. (org.). 2009. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da Fiocruz.
- CYMBALISTA, R., SANTORO, P. F. 2007. “Habitação: avaliação da política municipal 2005-2006”. In: SANTORO, P.F.; CYMBALISTA, R.; TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A.C. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. 2006. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo; Campinas: Paz e Terra; Ed. da Unicamp.
- _____.; TATAGIBA, L. (orgs). 2007. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. 1999. *Social movements: an introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- DIANI, M. 2003. “Network and social movements: a research programme” In: _____.; MCADAM, D. (orgs.). *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press.
- DIANI, M. 2003a. “Leaders’ or ‘brokers’? Positions and influence in social movement networks” In: _____.; MCADAM, D. (orgs.). *Social movements*

- and networks: relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press.
- _____; BISON, I. 2010. “Organizações, coalizões e movimentos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.3, pp. 219-250.
- DOIMO, A. M. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- ESTUDOS HISTÓRICOS. 2008. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, v. 22, n.42.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.; FERREIRA, M.P.; SILVA, P.H. 2002. “Partidos e distribuição espacial dos votos na cidade de São Paulo 1994-2000”. *Novos Estudos*, n.64, pp. 153-160.
- GOHN, M. 1991. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola.
- GURZA LAVALLE, A. 2003. “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos*, n.66, p. 91-109.
- _____; HOUTZAGER, P. P.; CASTELO, G. 2006. “Representação política e organizações civis: novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 43-66.
- _____. 2006b. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, v.67, n.67, pp.49-103.
- _____.; ARAUJO, C. 2006. “O futuro da representação: nota introdutória”. *Lua Nova*, n. 67, pp. 9-14.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. In: _____; _____. (orgs.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- HIRATA, F. 2010. *A luta pela moradia em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- ISUNZA VERA, E., GURZA LAVALLE, A. (orgs.). 2010. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- LIMONGI, F., CORTEZ, R. 2010. “As eleições de 2010 e o quadro partidário”. *Novos Estudos*, n. 88, pp. 21-37.
- LÜCHMANN, L. 2007. “A representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*, n.70, pp. 139-170.
- MELUCCI, A. 1996. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MIAGUSKO, E. 2008. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. Tese de doutorado. São Paulo: FFLCH-USP.

- MISCHE, A. 2003. “Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link”. In: DIANI, M.; MCADAM, D. *Social movements and networks: relational approach to collective action*. Oxford: Oxford University Press.
- MISCHE, A. 2008. *Partisan publics*. New Jersey: Princeton University Press.
- NEUHOLD, R. R. 2009. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de móveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFLCH-USP.
- OLIVEIRA, N. C. 2010. *Os movimentos dos sem-teto da Grande São Paulo (1995-2009)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: IFCH-Unicamp.
- SANTOS, A. L. T. dos. 2010. *A prática dos movimentos de moradia na produção do espaço da cidade de São Paulo: os limites da participação e a (im) possibilidade de emancipação*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU-USP.
- SILVA, M. K. [Mimeo]. “Trazendo os atores sociais de volta: pontos para uma agenda de pesquisa sobre ação coletiva, movimentos sociais e sociedade civil”.
- _____. 2007. “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: Universitária.
- _____. 2010. “De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente”. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 1, pp. 2-9.
- SOCIEDADE E ESTADO. 2006. Brasília: UnB, v. 21, n. 1.
- TARROW, S. 1997. *El poder in movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza Editorial.
- TATAGIBA, L. 2004. “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp.
- _____. [No prelo]. “Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente: reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa”. In: ALVAREZ, S. E.; BAIOCCHI, G.; LAÓ-MONTES, A.; RUBIN, J. W.; THAYER, M. (orgs.). *Interrogating the civil society agenda: social movements, civil society and democratic innovation*.
- _____.; TEIXEIRA, A. C. 2007. “O papel do CMH na política de habitação em São Paulo”. In: SANTORO, P.F.; CYMBALISTA, R.; TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A.C. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis.
- _____.; PATERNIANI, S. [No prelo]. “A militância do movimento de moradia da cidade de São Paulo: um retrato a partir do 11º Encontro Estadual de Moradia Popular”.

- TILLY, C. 1978. *From mobilization to revolution*. Nova York: Newberry Award Records.
- WAMPLER, B. 2010. “Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas”. In: AVRITZER, L (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, Cortez.

Outros materiais

- MOVIMENTO PELO DIREITO À MORADIA. 2009. “Eleição do Conselho Municipal de Habitação: subprefeitura do M’Boi Mirim”. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=Xp6VFqGkUO0&feature=player_embedded#at=565>. Acesso em 03/05/2010.
- NOSSA SÃO PAULO. 2007. “Orçamento *per capita* e indicadores socioeconômicos por subprefeituras”. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/Orcamento_0.pdf>. Acesso em 28/06/2010.
- PARTIDO POPULAR SOCIALISTA. 2009. “Eleição para o Conselho de Habitação da capital paulista será em 4 de outubro”. Disponível em <<http://saopaulo.pps.org.br/portal/showData/159614>>. Acesso em 01/02/2011.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. 2007. “Boletim eletrônico da liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo”. Disponível em <<http://www.pt-camarasp.org.br/boletimpt483.html>>. Acesso em 12/09/2009.
- _____. 2009. “Eleição para o Conselho Municipal de Habitação”. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=sUZ9ib1gb68>>. Acesso em 10/10/2009.
- TUCANUSP. 2005. “Blog do núcleo do PSDB na USP”. Disponível em <<http://tucanusp.blogspot.com/2005/09/lua-de-mel-tem-seus-dias-contados.html>>. Acesso em 15/09/2009.
- UNIÃO NACIONAL DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. 2009. “Nota de protesto e repúdio da UMM em relação ao processo eleitoral do CMH-SP”. Disponível em <http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=407:nota-de-protesto-e-repudio-da-uniao-dos-movimentos-de-moradia-em-relacao-ao-processo-eleitoral-do-cmh-sp-de-041009&catid=41&Itemid=94>. Acesso em 15/12/2009.

CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS FRANJAS DA SOCIEDADE POLÍTICA

Wagner de Melo Romão

O debate acadêmico sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado tem se intensificado nos últimos anos, com destaque para as investigações sobre a participação da sociedade civil nos assuntos governamentais concretizada, sobretudo, nos conselhos gestores de políticas públicas. Gradativamente, os estudos sobre tais instâncias e sobre outras modalidades de relacionamento entre sociedade civil e Estado têm abandonado a visão que identificava aquela exclusivamente ao polo da cultura política democrática desta oposição (Avritzer, 1996). Cada vez mais se destaca a sociedade civil como um campo heterogêneo e permeado por relações mais ou menos intensas com a sociedade política (Feltran, 2006; Coelho e Favareto, 2007; Castello, Gurza Lavalle e Houtzager, 2009; Cornwall, 2009; Maia, 2010), especialmente quando o foco da discussão se dá sobre os conselhos de políticas públicas.

No que se refere às experiências de Orçamento Participativo (OP), tal divisão se coloca de maneira semelhante, embora com outro matiz. Há estudos que avaliam os sucessos e fracassos das experiências de OP, ou pela capacidade

da sociedade civil manter sua autonomia frente aos atores estatais e partidos políticos, ou pela vontade política dos governantes em criar e manter o OP, de preferência zelando por deixá-lo livre de pressões dos parlamentares locais (Avritzer, 2003, 2009; Teixeira, 2003; T. Silva, 2003; Neves, 2008). Nesses trabalhos, os atores e processos políticos próprios da democracia representativa são vistos como nocivos ao OP e pouco se avança em uma compreensão do fenômeno que incorpore tais atores e processos à análise.

220 Outro conjunto de trabalhos (M. Silva, 2003; Wampler, 2004, 2007; Nylen, 2002; Filomena, 2006; Teixeira e Tatagiba, 2005; Ottmann, 2006; Rodgers, 2009; Baierle, 2002; Gurza Lavalle, Houtzager, Acharya, 2004) buscou produzir uma leitura mais fina sobre os fundamentos da participação no OP, gerando uma visão alternativa à chave da autonomia/cooptação da sociedade civil e da vontade política dos governantes como elementos definidores do debate sobre o OP. Nesses textos é possível detectar a existência de ligações mais complexas entre a dinâmica da participação no OP e as instituições da sociedade política. Assim, forneceram interpretações e achados que inspiraram a proposta teórico-metodológica deste artigo.

A pesquisa de campo realizada para a elaboração deste artigo¹ se compôs de entrevistas realizadas junto aos conselheiros do OP de Osasco, entre os meses de outubro e novembro de 2009, além de entrevistas exploratórias com membros da coordenação do OP e da Câmara de Vereadores do município. A estratégia seguida foi a de caracterizar os vínculos entre os membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Osasco e as instituições e processos da sociedade política local. Evidentemente, não se deixou de considerar os possíveis vínculos dos conselheiros com

¹ As primeiras análises sobre os dados obtidos nesta pesquisa podem ser verificados na minha tese de doutorado (Romão, 2010a).

instituições da sociedade civil (movimentos sociais, organizações civis, sindicatos, igrejas etc.).

Os resultados obtidos foram contundentes no sentido de apontar uma forte relação dos principais tomadores de decisão no processo participativo – os conselheiros – com a sociedade política, muito mais do que com as entidades da sociedade civil. Há, em realidade, uma divisão clara entre os membros do COP de Osasco, verificada a partir do tratamento dos dados obtidos por meio das entrevistas: a maioria dos conselheiros está disposta a atuar no jogo político local e considera o OP como um espaço privilegiado de visibilidade e acesso à sociedade política. Formam o grupo de *jogadores*. Por outro lado, há uma minoria de conselheiros que tende a se distanciar das instâncias do OP, seja por considerá-las pouco efetivas na determinação do orçamento público do município, seja pela percepção de que se trata de um espaço permeado pelos vícios da política tradicional. Formam o grupo de *idealistas*.

Entre os *jogadores*, há outra distinção: aqueles ligados ao partido político mais relevante no cenário político local – no caso, o PT – tendem a ser elementos pouco graduados na estrutura organizacional do partido. Ao contrário, os conselheiros ligados a partidos menos fortes em Osasco (PMDB, PSB, PV, PTN) ocupam lugar de destaque em suas legendas, com cargos nos diretórios locais e, eventualmente, lançando-se candidatos a vereador. Para os petistas, o OP configura-se como um dos principais canais de contato e de relação entre as bases partidárias e os membros do governo, vereadores e lideranças locais pertencentes ao próprio PT – confirmando teses presentes em Wampler (2004). Os membros/líderes de outros partidos, de outro modo, atuam de maneira a conquistar mais filiados a seu partido ou a estabelecer interlocução com futuros apoiadores e eleitores. Assim, os sentidos da participação – relacionados, no caso dos *jogadores*, à sua valorização no âmbito da sociedade

política – obedecem à posição específica de cada conselheiro no contexto político local.

Além desta introdução, este texto compõe-se de mais cinco tópicos. No segundo, será discutida a literatura sobre o OP, tanto aquela marcada pela chave da autonomia/cooperação da sociedade civil como a de visão alternativa a esta. No terceiro tópico, será apresentada a metodologia e instrumental utilizado na pesquisa junto ao OP de Osasco-SP. No quarto, são expostos os principais resultados da pesquisa. O quinto tópico expõe a análise desses resultados e da elaboração dos dois tipos de conselheiros do OP, os *jogadores* e os *idealistas*. Por último, como de praxe, são apresentadas as considerações finais do artigo.

Sociedade civil e sociedade política nos estudos sobre o orçamento participativo

222

Talvez o principal intérprete e divulgador das experiências de OP seja Leonardo Avritzer (2002a, 2002b, 2003, 2005, 2009; Avritzer e Wampler, 2004)². O autor tem uma vasta produção teórica sobre o tema da democracia participativa e deliberativa, na qual o OP tem ocupado lugar de destaque. Em seus textos, Avritzer destaca a centralidade da sociedade civil no funcionamento dessas instâncias. Seu modelo de OP, pelo qual invariavelmente estrutura seu argumento, é a experiência de Porto Alegre. Embora o autor considere que o OP teria nascido através da “ação pública de atores variados”, defende que a “tradição associativa” (Avritzer, 2002a, p. 145) gaúcha teria sido responsável pelas raízes mais primordiais do OP. A particularidade do processo de formação social e econômica do Rio Grande do Sul e a tradição política do estado teriam gestado “elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de

² Para uma análise detalhada dos estudos de Leonardo Avritzer sobre o OP, ver Romão (2010a).

elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (Avritzer, 2003, p. 21). Processos de organização social ocorridos na década de 1950 e 1960 e, depois, nos anos da redemocratização, teriam gerado um associativismo mais denso e reivindicativo (Avritzer, 2003, p. 22). Reflexo disso seria o uso do termo “orçamento participativo” em documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa)³. Seria esta uma evidência empírica do protagonismo da sociedade civil no OP, continuamente mencionada em seus textos.

É certo, entretanto, que havia um elevado grau de partidarização das direções da Uampa desde os primeiros momentos de sua fundação, em 1983. Baierle (1992) indica que estas se revezavam entre a influência do PT e do PDT, nas disputas pela diretoria da entidade. Os presidentes da Uampa foram Waldir Bohn Gass (1984-1988) – petista que depois, em 1989, seria eleito o primeiro presidente municipal do PT da capital gaúcha – e Paulo Guarnieri (1989-1992), este filiado ao PDT. Ainda segundo Baierle (1992, p. 67), “todos os anos de realização de congressos pela Uampa foram anos eleitorais, o que parece indicar a utilização destes eventos como instrumento de campanha eleitoral pelas oposições”.

Ao invés de se constituírem como um elemento da análise, a omissão a tais informações no que seria o ponto de

³ “O primeiro documento por nós localizado, no qual aparece a expressão ‘Orçamento Participativo’, é um documento da Uampa [...]. Em uma reunião realizada em 26 de março de 1986, com o objetivo de discutir a participação dos movimentos populares no governo Alceu Collares (PDT), aparece o diagnóstico acerca da centralidade do orçamento público: *‘o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar sua aplicação’*. E, mais à frente, o documento diz: *‘queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral’*. Este parece ter sido o ponto de partida para um processo no qual o orçamento e sua elaboração foram se tornando os elementos centrais do debate político na cidade de Porto Alegre” (Avritzer, 2002b, p. 28).

partida do OP marca a abordagem de Avritzer. Coerente com essa visão, a presença da sociedade política e suas dinâmicas no OP, ou é ocultada, ou é vista como sinal de incompletude e deficiência do processo participativo, pois indica a virtual inexistência de autonomia da sociedade civil, elemento identificado também com falta de “tradição associativa” em determinada localidade.

Mesmo em trabalho recente sobre o tema (Avritzer, 2009), em que pretende incorporar a sociedade política às suas análises, o autor limita-se a considerar partidos políticos e governos apenas com relação à vontade política em se implantar ou não propostas participativas. Isto é, a relação do OP com partidos e governos permanece sendo vista como algo *externo* ao processo de participação e suas instâncias, postura semelhante à adotada em seus trabalhos anteriores (Romão, 2010b).

224

Estudos como o de Tarcísio da Silva (2003) e Teixeira (2003) vertem essa leitura do OP à explicação do fracasso de algumas experiências. Silva se dedica ao estudo do OP de Recife-PE, na administração Jarbas Vasconcellos (PMDB), no período 1993-1996. Além das limitações do desenho institucional e do pequeno percentual orçamentário (2,5%) destinado às obras selecionadas pelo OP, o autor entende que também a baixa qualidade da representação da sociedade civil no processo o teria debilitado. Tarcísio da Silva defende que o “modo de fazer política” dos movimentos comunitários de bairro do Recife teria forte ligação “com um modelo centralizador e populista caracterizado, sobretudo, por reivindicações em gabinetes e articulações com vereadores e demais políticos influentes” (2003, p. 305), e pede ainda uma participação mais plural da sociedade civil:

Consideramos fundamental uma análise dos segmentos da sociedade civil envolvidos e de sua relação com o Estado.

Consideramos fundamental que se tenha a presença de

diversos setores da sociedade civil e não apenas a representação da sociedade através dos movimentos comunitários de bairro como se estabeleceu em muitos modelos no Brasil, inclusive no Recife (Silva, 2003, p. 305).

Em outro trabalho, sobre a experiência de pequenos municípios rurais com o OP – entre eles o de Icapuí-CE –, Teixeira constata que naquela cidade “a tradição associativa não é muito forte e os sucessivos governos, desde que o município foi implementado, praticamente criaram a sociedade local” (Teixeira, 2003, p. 208). Verificando que, naquele caso, “63,9% dos conselheiros do Fórum do OP de Icapuí são funcionários públicos e 8,3% são prestadores de serviços à Prefeitura”, a autora identifica a falta de autonomia da sociedade local como a principal deficiência daquele OP: “Esta discussão sobre o papel do associativismo local e de como ele consegue se inserir no processo do OP nos remete à discussão sobre a fragilidade da sociedade civil e de como é necessária a autonomia da sociedade civil” (Teixeira, 2003, p. 209).

Às teses da “sociedade civil imperfeita” juntam-se às da “vontade política débil”, relacionada à cultura política autoritária própria do Estado brasileiro (Avritzer, 1996). Em análise sobre a experiência de Barra Mansa-RJ entre 1997 e 2000 (Neves, 2008), o OP é inicialmente visto como expressão da cultura política democrática, mas que teria perdido força por pressão dos vereadores. Na articulação do OP com a sociedade política local, “os representantes da sociedade civil [...] se contaminaram pela lógica do favor existente como prática habitual” (Neves, 2008, p. 178). Instituiu-se o chamado Mutirão Democrático, pelo qual uma vez que não fosse possível a execução do que fora aprovado no OP, havia um “apadrinhamento” das obras pelo vereador de base política no bairro, em concordância com a associação de moradores local e a prefeitura. Para a autora, a vincula-

ção entre o Orçamento *Participativo* e o Mutirão Democrático *clientelista* caracterizaria uma “cultura política ambígua” ou “sincrética” (Neves, 2008, p. 188)⁴. No ato de garantir governabilidade frente ao Legislativo hostil, tratou-se de manter o OP como a referência básica para o Mutirão, conciliando-se novas e velhas práticas políticas. Permanece a explicação do fracasso ou equívoco dos OPs pelas carências da sociedade civil ou pela ausência de vontade política dos governos municipais, túbios no confronto com os ranços da política tradicional.

Abordagens distintas a esta e, sobretudo, metodologias de pesquisa menos restritas à temática da sociedade civil, geraram os trabalhos que serão indicados a seguir. Eles fornecem elementos para que se busque estruturar uma proposta analítica do OP cujo centro esteja na sociedade política, e não na sociedade civil.

226

Mércia Silva (2003) destaca como são travadas as disputas sobre o local de realização das assembleias do OP, elemento que, na prática, estabelece as condições iniciais para a maior ou menor presença de cada uma das comunidades no processo. A questão do transporte é estratégica e a proximidade com vereadores e deputados é a garantia de que se conseguirão recursos para o aluguel de ônibus para que a comunidade vá às assembleias. A autora também indica como as decisões da regional Venda Nova são centralizadas pelo chamado grupo dos “cobras”, constituído por seis lideranças. Esse grupo fechado, permeado por ligações com membros do Poder Legislativo e/ou com partidos, demonstra maior capacidade de enfrentamento às propostas de obras do governo e decide quais devem ser realizadas, pois cada um de seus integrantes tem controle sobre determinada quantidade de participantes do OP e, em decorrência disso, elegem *seus* delegados.

⁴ Tal vinculação também é feita em Ricci (2004).

Wampler (2004), em *survey* aleatório via telefone, realizado em 2003 com uma amostra de delegados do OP de São Paulo, indica que 37% disseram pertencer a algum partido político, sendo que dentre eles, 87% disseram pertencer a partidos considerados de esquerda – PT, PSB, PCdoB e PV. Carvalho e Felgueiras (2000) indicaram como, entre os conselheiros do OP de Santo André, no período de 1997-1998, 47% eram filiados ao PT, proporção referente apenas aos representantes da sociedade civil, uma vez que naquela cidade o COP era paritário entre membros do governo e os delegados eleitos nas plenárias. Essa proporção é semelhante à encontrada por Neves (2008), no COP de Barra Mansa-RJ. Nylen (2002) desenvolveu pesquisa em Belo Horizonte e em Betim-MG. O autor constatou que o OP atraía mais aqueles agentes sociais já engajados em atividades políticas. Em 1998, realizou *survey* com os delegados do OP, constatando que, em Belo Horizonte, 23,5% eram filiados a partidos políticos. Em Betim, o índice foi de 39,3%.

227

Filomena (2006) apurou que no COP de Porto Alegre, entre 1992 e 2004, os conselheiros próximos ao PT sempre representaram frações próximas ou superiores a 40% de seus membros. Baierle (2002) indicou que, segundo pesquisa da ONG Cidade junto aos dirigentes de associações de moradores que participaram das plenárias do OP porto-alegrense, 13,8% eram ligados a partidos políticos. Sobre esse mesmo público, mas apenas dentre aqueles que se elegeram delegados, o número subia para 21,6%, e daqueles dentre estes que chegaram a ser eleitos conselheiros do OP, 31,8% eram filiados a algum partido político. Pode-se considerar que esse número poderia ser maior em se tratando das ligações da totalidade dos conselheiros a algum partido político, e não apenas daqueles dirigentes de associações de moradores.

Rizek (2007), em trabalho sobre o OP paulistano, verificou o livre-trânsito de delegados e conselheiros do OP em assessorias de vereadores e deputados. Teixeira e Tatagiba

(2005), também em estudo sobre o OP de São Paulo, apontaram como delegados e conselheiros invariavelmente eram eleitos por indicação de vereadores. Essa situação foi também analisada por Ottmann (2006). Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) verificam uma estreita correlação entre a participação nos conselhos municipais de políticas públicas e no OP da cidade de São Paulo e os vínculos entre os atores da sociedade civil e o PT, então no comando da prefeitura paulistana, apontando a necessidade de se verificar com mais acuidade as influências entre os atores da sociedade civil e o sistema partidário.

228 No caso de Buenos Aires, como assinala Rodgers (2009), a criação do OP portenho teria respondido à necessidade do prefeito Aníbal Ibarra de ampliar apoios internos e externos ao seu partido no governo, no contexto da crise política na Argentina nos primeiros anos da década de 2000. A gestão do OP foi delegada a um grupo interno à Frente Grande, o Grupo Espacio Abierto, preocupado em ampliar suas redes políticas na cidade. O coordenador do OP de Buenos Aires, Ariel Schifrin, líder do Espacio Abierto,

inseriu rapidamente pessoas de confiança em todas as dezesseis administrações descentralizadas e centros de participação (os Centros de Gestión y Participación, CGPs), com a instrução de que deveriam garantir uma forte presença partidária nos processos do OP que estavam sendo instituídos pelos CGPs (Rodgers, 2009, p. 211-212).

Todos esses estudos indicam uma considerável relação entre as disputas próprias às instituições políticas tradicionais (ou da democracia representativa) e as esferas decisórias das experiências de OP. A filiação a um partido político, geralmente o partido governista, é algo bastante comum nas instâncias superiores do OP (conselhos e fóruns de delegados), e se torna mais frequente quanto mais se sobe

na escala de importância para a decisão final sobre a proposta orçamentária.

A literatura aponta a necessidade de se avançar, tanto teórica quanto metodologicamente, na compreensão dos sentidos desta proximidade entre as instituições políticas tradicionais e as experiências de OP. A proposta metodológica produzida com esse intento será apresentada a seguir.

A metodologia e o instrumental de pesquisa utilizado

A metodologia de pesquisa aqui proposta tem dois elementos fundamentais: em primeiro lugar, busca distanciar-se das técnicas que caracterizam as experiências de OP a partir de *surveys* realizados para se obter o perfil socioeconômico dos participantes deste, geralmente realizados ou encomendados pelos governos municipais (Fedozzi, 2001; Sanchez, 2002). Nesses estudos fica obnubilada a dimensão propriamente política desses espaços de participação, pois o instrumental metodológico não permite aos pesquisadores captar as propriedades de sua dimensão *representativa*, em que delegados são eleitos como representantes das regiões da cidade na instância máxima decisória, o COP. Em geral, nesses *surveys* não se observa relação entre os participantes e as instituições políticas tradicionais (partidos, governos, processos eleitorais), seja por que essa dimensão não é explorada no instrumento de pesquisa, seja por que, ao se considerar as centenas ou milhares de participantes nas plenárias de OP, o vínculo entre tais instituições e as principais lideranças comunitárias fica subdimensionado. Considerando que a principal inovação democrática do OP é a tomada de decisão sobre o orçamento compartilhada com a população – para além de seus eventuais efeitos pedagógicos (Pontual, 2000; Pereira, 2007) e redistributivos (Marquetti, Campos e Pires, 2008) – a proposta aqui é investigar a dinâmica política do COP, estrutura que se encontra no ápice do processo de participação e em que a dimensão representativa do OP se coloca com mais força.

Em segundo lugar, trata-se de não preestabelecer vínculos entre as entidades da sociedade civil e o OP na metodologia de pesquisa. Embora com enfoques e conclusões diversas, parte significativa das pesquisas realizadas se dedica a identificar relações entre as entidades da sociedade civil e as novas instâncias de participação (Avritzer, 2002b; Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya, 2004). O presente artigo não foi escrito com esse intuito. Ao contrário, o teste que se buscou efetuar foi o de verificar em que medida preponderavam os vínculos dos conselheiros com a sociedade civil e/ou a sociedade política.

A metodologia utilizada, portanto, combinou o foco sobre o COP e a elaboração de um instrumento de pesquisa que não se prendeu à dimensão da sociedade civil, mas incorporou questões para que se pudesse aferir também os vínculos do entrevistado com a sociedade política.

230

O principal instrumento de pesquisa utilizado foi um questionário, aplicado aos representantes eleitos ao COP de Osasco. Ele foi dividido em três partes: a primeira produzia um *perfil socioeconômico do entrevistado*, com questões sobre sua renda familiar, grau de escolaridade, tempo de moradia em Osasco e outros aspectos.

A segunda parte buscava caracterizar as *relações sociopolíticas* do entrevistado, segundo as seguintes diretrizes:

1. manter foco duplo na caracterização dos vínculos do representante, tanto sobre as instituições da sociedade civil como sobre instituições e práticas ligadas à sociedade política, buscando-se, assim, evitar que o instrumento de pesquisa atuasse para reforçar um ou outro componente da vida – associativa ou política – do conselheiro;
2. qualificar o vínculo do conselheiro a determinadas instituições e práticas sociopolíticas. Buscou-se detalhar aspectos como: liderança na instituição; efetividade da filiação/associação; nível de representação/vínculo; tempo de permanência na instituição etc.;

3. especificamente quanto aos vínculos com a sociedade política, estabeleceu-se a análise em quatro pontos principais: a) filiação a partidos políticos; b) nível de envolvimento com o processo eleitoral imediatamente anterior; c) participação em plenárias e reuniões políticas de vereadores e deputados; d) desejo de candidatar-se a vereador ou outro cargo público. Para fins analíticos, estes quatro pontos (a, b, c, d) se converteram em um *índice de envolvimento político*, que se conformou no elemento essencial da pesquisa⁵.

A terceira e última parte do questionário se referiu à caracterização da *relação do entrevistado com o OP*, que deveria ser percebida a partir das seguintes preocupações investigativas: a) tempo de contato com o OP e número de mandatos como conselheiro; b) autodeclaração sobre as motivações para a participação no OP e detalhamento do processo de eleição do conselheiro para seu cargo; c) relação com a coordenação do OP e com os outros conselheiros; e d) declaração sobre os principais sucessos e fracassos do OP. Os dados obtidos aqui foram decisivos para se estabelecer as caracterizações dos tipos de conselheiros, que serão apresentados no tópico cinco.

Foi estabelecida a meta de entrevistar o máximo possível de conselheiros do mandato 2007-2009. Em uma entrevista exploratória com a coordenação do OP –, em que foi esboçada

231

⁵ Para a construção do índice, foi estabelecida a seguinte metodologia de análise das respostas dos conselheiros: a elas, foram imputados valores de 0 a 1, conforme a resposta fosse negativa (zero/0) ou positiva (um/1); por adição, gerou-se uma escala de valores, de 0 a 4, que compuseram níveis de envolvimento político. A questão b, relativa à participação em campanha política, apontava seis possibilidades de resposta, organizadas de maneira crescente com relação à intensidade na participação nas eleições, desde “apenas votei” até “fui candidato”. Nessa questão, optou-se por dar valor 0 (zero) ao primeiro estrato e 1 (um) aos outros cinco níveis. De modo semelhante, a questão c, relativa à participação em plenárias de políticos, apontava cinco estratos, desde o primeiro “nunca fui” até o quinto e último “fui mais de dez vezes”. Nessa questão optou-se por dar valor 0 (zero) ao primeiro nível e 1 (um) aos outros quatro estratos. Para mais detalhes, remeto o leitor à minha tese de doutorado (Romão, 2010a).

uma primeira visão de seu funcionamento – foram obtidos os contatos dos integrantes do COP. A lista continha 56 nomes, entre conselheiros titulares e suplentes. Foi possível efetuar 32 entrevistas por telefone, sendo 23 com representantes titulares e 9 com suplentes. Cabe salientar que, pelo Regimento do OP, os conselheiros que compõem o COP são 46, sendo 5 representantes do OP Jovem, 5 representantes indicados por entidades comunitárias e associações da sociedade civil e 36 representantes das 18 regiões do OP na cidade.

Principais resultados da pesquisa

A tabela abaixo é composta pelos resultados da aplicação do índice de envolvimento político aos conselheiros entrevistados.

Tabela 1
Conselheiros entrevistados e nível de envolvimento político

Pontuação / Nível de envolvimento político	n. de conselheiros	%
0 / nenhum	2	6,2
1 / baixo	3	9,4
2 / moderado	6	18,7
3 / alto	13	40,6
4 / muito alto	8	25,1
TOTAL	32	100

232

Verifica-se que, somados, aqueles que possuem “alto” ou “muito alto” envolvimento político representam 65,7% dos conselheiros. Estes estão plenamente engajados em processos típicos da prática da política institucional, como a participação ativa em campanhas eleitorais, o acompanhamento de mandatos parlamentares, a filiação a partidos políticos e a uma eventual disputa pela vereança. A maioria dos conselheiros, portanto, possui grande afinidade com processos e situações que caracterizam o campo de disputas da sociedade política.

Destaca-se a alta incidência de conselheiros filiados a partidos políticos (são 23 ou 71,9%). Se considerarmos que,

além dos conselheiros filiados, existem 5 conselheiros que se declararam “simpatizantes” (sendo 4 do PT e 1 do PSC), esse número dos direta ou indiretamente envolvidos com partidos políticos sobe para 28, ou 87,5% do total de entrevistados.

Destes, relacionam-se diretamente com o PT 13 filiados e 4 simpatizantes, ao todo 17 conselheiros (53,1% dos entrevistados). Demonstra-se, assim, um universo de participação que, embora seja fortemente dominado por petistas, apresenta considerável pluralidade: outros 3 conselheiros são filiados ao PSB e 2 ao PV. Cada partido, entre DEM, PDT, PMDB, PTB e PTN, possui um filiado no COP.

Tabela 2
Ligação dos conselheiros com partidos políticos

	PT	PSB	PV	DEM	PDT	PMDB	PTB	PTN	PSC	TOTAL
Filiados	13	3	2	1	1	1	1	1	-	23
Simpatizantes	4	-	-	-	-	-	-	-	1	5
TOTAL	17	3	2	1	1	1	1	1	1	28

233

Dos 23 filiados a partidos, apenas um foi dirigente municipal de seu partido (caso de um ex-secretário-geral do PMDB na cidade) e seis conselheiros foram membros dos diretórios municipais (os dois do PV, o do PMDB, o do PTN, um do PSB e um do PT). Isso pode indicar que os participantes do OP vinculados a partidos que não o PT têm mais expressão política interna em seus partidos. Para os petistas, o OP pode configurar-se em um dos principais espaços disponíveis para o início de uma carreira política, ou ao menos para se posicionarem melhor em suas relações com o partido e a sociedade política de maneira geral. Nos partidos de menor expressão na cidade⁶, o OP parece ser um espaço ainda mais estratégico para seu crescimento e ampliação da visibilidade de suas principais lideranças.

⁶ As disputas eleitorais pela prefeitura de Osasco têm se polarizado entre PT e PSDB, pelo menos desde 2002. Ver capítulo 4 de Romão (2010a).

Vale salientar que, com relação à ligação dos entrevistados com entidades (ONGs) e movimentos sociais – caracterizados, portanto, no campo da sociedade civil – 12 conselheiros declararam pertencer a ONGs e apenas 4 a movimentos sociais, números bastante inferiores, portanto, ao daqueles que dizem pertencer a partidos políticos.

Com relação ao segundo elemento constitutivo do índice de envolvimento político – a participação na campanha eleitoral de 2008 – também é possível verificar uma alta incidência de conselheiros que se envolveram fortemente naquele pleito. Em primeiro lugar, há 3 conselheiros que se tornaram candidatos a vereador, sendo 2 deles do PV e 1 do PTB, o que fortalece a ideia de que o COP tem dado guarida àqueles que buscam obter visibilidade para candidatar-se à vereança local. Além destes, segundo a coordenadora do OP, existem pelo menos mais 2 conselheiros não entrevistados que também foram candidatos, sendo um do PTN e outro do PT (Romão, 2010a).

234

Há 4 conselheiros entre aqueles que coordenaram setores das campanhas. Estes exercem uma colocação de confiança perante os candidatos a vereador ou à campanha majoritária situacionista.

Tabela 3

Frequência sobre nível de participação na campanha eleitoral de 2008

PARTICIPAÇÃO NA CAMPANHA ELEITORAL 2008	n. de conselheiros	%
Apenas votou	5	15,6
Pediu votos no dia da eleição	1	3,1
Participou ativamente de toda a campanha	13	40,6
Foi "profissionalizado" na campanha	6	18,7
Foi coordenador de campanha	4	12,5
Foi candidato	3	9,4
TOTAL	32	100

Os “profissionalizados” ou remunerados são as pessoas que participam da campanha recebendo um salário ou gratificação mensal, os quais contam mais 6 conselheiros. A soma destes três perfis (candidatos, coordenadores e profissionalizados) resulta em 13 conselheiros. Ou seja, 40,6% dos entrevistados tiveram vínculos extremamente fortes com a campanha eleitoral em 2008. Se considerarmos ainda os outros 13 conselheiros que disseram ter participado ativamente da campanha de maneira voluntária, totalizam-se 81,2% de conselheiros tendo manifestado sua participação direta na campanha eleitoral.

Quanto ao número de conselheiros que já participou de plenárias de políticos, basta que fiquemos com a quantidade daqueles que declararam ter participado de mais de 10 plenárias, ou seja, aqueles dos quais é possível dizer que têm relativa intimidade com esses espaços, em geral reservados a apoiadores mais ou menos ativos de parlamentares. Estes somam 21 conselheiros, ou 65,6%.

235

Tabela 4
Participação em plenárias de políticos

PARTICIPAÇÃO EM PLENÁRIAS DE POLÍTICOS	n. de conselheiros	%
Nunca participei	7	21,9
Uma vez	1	3,1
Até cinco vezes	2	6,2
Até dez vezes	1	3,1
Mais de dez vezes	21	65,6
TOTAL	32	100

Essas altas frequências devem ser comparadas com aqueles que declararam querer ser ou que já foram candidatos a vereador. Esse número é menor do que os relativos àqueles que participaram da campanha de 2008 de algum modo ou mesmo dos que são filiados a partidos políticos: 11 conselheiros, ou 34,4% da amostra responderam

positivamente à pergunta. Embora este número não deva ser desprezado, afinal, indica que mais que um terço da amostra pretende iniciar uma carreira política, ele também demonstra que o desejo de ser candidato não deve ser o único fator a ser considerado ao deslocarmos o eixo de análise da sociedade civil para a sociedade política.

Conselheiros do OP nas *franjas* da sociedade política

Neste tópico relacionaremos os dados apresentados acima com elementos da caracterização de cada um dos entrevistados, realizada a partir da análise das entrevistas.

A Tabela 1 indica os níveis de relação dos entrevistados com fatores relacionados às dinâmicas da sociedade política. Quando são comparados esses níveis com a relação que os entrevistados possuem com o OP, ocorre uma divisão bastante clara entre os conselheiros.

236

Os conselheiros parecem se dividir em dois grupos: o primeiro grupo constitui um conjunto de agentes sociopolíticos ativos no jogo político local, cuja presença no COP demonstra à sua base social regional e também à classe política da cidade, a posse de capital político suficiente para que se constituam em lideranças. Atuam no âmbito da sociedade política e segundo sua lógica, sem, no entanto, apresentarem condições de se constituírem em protagonistas do jogo, ou seja, situam-se nas *franjas* da sociedade política (Romão, 2010a). Os componentes desse primeiro grupo são *jogadores*. Eles constituem a maioria dos entrevistados, situando-se diretamente entre os conselheiros de nível de envolvimento político alto e muito alto, e entre uma parcela dos de nível *moderado*.

O segundo grupo é composto por conselheiros cujas expectativas com relação ao OP eram de que este fosse um espaço livre das disputas político-partidárias, quase um espaço desprovido dos jogos de poder que caracterizam a política, dedicado exclusivamente à participação da sociedade

civil nos assuntos do governo. Entretanto, esses conselheiros, críticos às práticas dos *jogadores*, se decepcionaram com o OP e tendem a se retirar do processo participativo, por vê-lo reproduzir situações que desprezam na política convencional. Sentem-se manipulados pelo processo e passam a compreender que “a política não é coisa para mim”. Sua visão é a de que a política é um terreno corrompido, pleno de interesses, e o OP não teria correspondido às expectativas de ser algo diferente. Os integrantes desse são *idealistas*. Eles constituem uma parcela bastante minoritária dos conselheiros, aqueles que se situam entre os conselheiros de nenhum ou baixo envolvimento político, e pequena parcela dos de índice *moderado*.

Um elemento importante na caracterização dos *idealistas* é o fato de que, para alguns destes, o OP não teria se configurado como um espaço de atuação a ser objeto de investimento de tempo: declaram ter deixado de participar do OP para se dedicar a suas atividades profissionais e/ou pessoais. São indivíduos que não centram na atividade política sua estratégia de engrandecimento pessoal. Não se candidataram à reeleição para um novo mandato como delegados ou conselheiros do OP. É possível considerar que alguns deles sequer tinham intenção em ser conselheiros e acabaram o sendo por força das circunstâncias ou de um convite feito pelos coordenadores do OP.⁷

De maneira distinta, para os *jogadores*, o OP parece se constituir como o único espaço de atuação política em uma *arena pública*. É muito relevante o fato de tão poucos conselheiros entrevistados serem sindicalizados – apenas 15,6% – e de nenhum deles ocupar posição dirigente. No mesmo sentido, como vimos, é ainda menor a incidência de conselheiros que declararam participar de movimentos sociais

⁷ Foi possível constatar em algumas das entrevistas que alguns daqueles que se tornaram conselheiros receberam convites informais para sê-lo.

(12,5%). Uma interpretação plausível desse dado é de que os membros de direções sindicais e de movimentos sociais já possuem seus próprios canais de relacionamento com a sociedade política. Ou seja, atores centrais da sociedade civil, sindicatos e movimentos sociais não só não parecem estar mobilizados para ocupar o espaço do OP como teriam que disputá-lo com indivíduos relativamente avulsos, que buscam ascensão no âmbito da sociedade política. Isto é, embora seja plausível considerar que por meio do OP o governo municipal se torna mais receptivo às demandas externas, parece ser fato que os agentes que efetivamente protagonizam a relação com o governo constituem-se em um grupo bastante vinculado à sociedade política. Em geral, são filiados a partidos e bastante ativos em campanhas eleitorais.

238

Foi possível constatar que alguns conselheiros possuem ligações explícitas com vereadores eleitos ou secretários. Por outro lado, outros conselheiros indicaram que a vinculação a algum vereador parece ser o caminho para “avançar” no OP: “ali sempre tem que ter um vereador para trabalhar [...] eu não aderi, então a gente tem dificuldade de avançar [...]”. Destaca-se o entendimento do OP como um espaço de visibilidade política: “a gente é muito bem-visto nas secretarias, o prefeito prestigia”. Outro conselheiro declarou que participou do OP “mais pelo meu amigo do PMDB, pra ver se ajudava na (sua) campanha (a vereador)”; outro conselheiro disse: “eu era candidato (a vereador), então queria ter obras no bairro”⁸.

Os dados sobre a reeleição dos conselheiros para o mandato 2009-2011 fortalecem o significado estratégico do pertencimento ao COP. Dos 32 conselheiros entrevistados, 15 se reelegeram, sendo que a proporção mais expressiva está entre aqueles situados no nível *alto* de envolvimento políti-

⁸ Trechos de entrevistas com conselheiros do OP de Osasco, colhidas em pesquisa telefônica e apresentadas em Romão (2010a)

co. Em 2009, os conselheiros alteraram o regimento interno do OP: previa-se apenas uma reeleição para o COP e, com a mudança, passou a ser permitida a reeleição sem limite de mandatos. Vale acrescentar que pelo menos quatro dos conselheiros não disputaram reeleição porque tinham assumido cargos comissionados na prefeitura ou na Câmara Municipal.

Tabela 5
Envolvimento político x Reeleição para o COP

Reeleição 2009-2011	Categorias de envolvimento político				Total
	Nenhum/ Baixo	Moderado	Alto	Muito alto	
Não	5	3	4	5	17
Sim	0	3	9	3	15
Total	5	6	13	8	32

Segundo a coordenadora do OP, a questão sobre os conselheiros que seriam candidatos a vereador foi debatida fortemente no COP, nos últimos meses de 2009. Ao final, decidiram que os conselheiros que fossem se candidatar deveriam renunciar no prazo legal de desincompatibilização do poder público. O argumento é o de que os candidatos poderiam “se aproveitar do posto, pois eles teriam informação privilegiada”. Segundo a coordenadora do OP, esse tema foi levantado pelos próprios conselheiros, o que reforça o argumento de uma ampla relação desse espaço com as dinâmicas e disputas próprias da sociedade política.

Os limites de um estudo de caso – modalidade de pesquisa da qual se originou este artigo – não devem ser motivo de dúvida quanto à validade dos resultados aqui apresentados, tampouco sobre a relevância analítica da pesquisa, uma vez que aqui se buscou tão-somente aprofundar a discussão

sobre os vínculos entre a sociedade política e o OP, questão já apontada por boa parte da literatura acadêmica.

A análise do COP de Osasco reforça a necessidade de se refletir sobre o potencial democratizante das experiências de OP, um dos elementos essenciais do debate que vem sendo realizado nos últimos anos sobre as novas instâncias de participação. Ao ser analisada sua instância máxima de decisão comprovou-se que a virtual transferência de poder do Executivo à deliberação pública sobre o orçamento restringe-se a indivíduos fortemente vinculados às disputas políticas locais.

240 A descoberta que parece ser mais desconcertante, sobretudo para a literatura que ressalta o protagonismo da sociedade civil nessas experiências, é a de que aqueles agentes identificados como *idealistas* – que se aproximaram do OP por considerá-lo um espaço de participação relativamente protegido das disputas político-partidárias – tendem a se afastar do COP e do próprio OP, por perceberem que o debate público do orçamento parece ficar em segundo plano entre as preocupações da maioria dos conselheiros. Com baixo envolvimento com as instituições da democracia representativa, também se excluem do OP.

À ampla maioria dos conselheiros, que identificamos como *jogadores*, interessa permanecer no OP. Sentem-se valorizados por pertencer ao COP e veem no processo participativo a possibilidade de aumentar seu capital político e alçar-se a posições mais centrais na sociedade política local. Alguns deles conseguem se agregar a gabinetes de vereadores ou à máquina pública municipal. Parecem satisfeitos com um processo participativo que encurta a distância entre eles e os membros das altas esferas de poder.

Talvez seja apenas este o potencial democratizante de instâncias de participação como o OP: gerar no próprio âmbito da sociedade política uma arena para onde confluem agentes de poder reduzido frente aos protagonistas

da política local. O OP, desse modo, se configuraria sim, como uma ampliação do processo decisório sobre o destino do orçamento público, mas apenas *para dentro* da própria sociedade política.

Provavelmente tal *abertura restrita à participação* deverá ter consequências benéficas para a estabilidade/governabilidade do sistema político local, bem como para a melhoria das relações entre os partidos políticos situacionistas e suas bases sociopolíticas. Se comprovadas, essas suposições podem explicar o motivo pelo qual as novas instâncias de participação permanecem grassando pelo mundo. Mas, colocarão em xeque muitas teorias em voga sobre a democracia participativa.

Wagner de Melo Romão

é professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da FCL-Araraquara/Unesp, e pesquisador do Cebrap.

241

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, L. 1996. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva; Ed. da UFMG.
- _____. 2002a. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- _____. 2002b. “O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. 2003. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- _____. 2005. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, B. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2009. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- _____; WAMPLER, B. 2004. “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- BAIERLE, S. 1992. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- _____. 2002. “OP ao termidor?”. In: VERLE, J.; BRUNET, L. (orgs.). *Construindo um mundo novo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí.
- COELHO, V. S. 2007. “A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados”. *Novos Estudos*, n. 78, pp. 77-92.
- _____; FAVARETO, A. 2007. “Dilemas da participação e desenvolvimento territorial”. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. 2000. *Orçamento participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Instituto Pólis.
- CASTELLO, G.; GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. 2009. “Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil”. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular/Esfera Pública.
- CORNWALL, A. 2009. “A democratização da administração dos serviços de saúde: o caso do Cabo de Santo Agostinho, Brasil”. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública.
- DIAS, J. M. 2006. *O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC-SP.
- DIAS, M. R. 2002. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Ed. da UFMG/Iuperj.
- FEDOZZI, L. 2001. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/UFRJ IPPUR.
- FELTRAN, G. 2006. “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/Campinas: Paz e Terra/Ed. da Unicamp.
- FILOMENA, C. 2006. *O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência*

- da Administração Popular em Porto Alegre. Dissertação de mestrado, Porto Alegre, PUC-RS.
- GOLDMAN, M. 2006. *Como funciona a democracia: uma teoria etnográfica da política*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- GURZA LAVALLE, A. 2003. “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos*, n. 66, pp. 91-109.
- _____; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. 2004. “Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. 2004. “Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp.
- MAIA, R. 2010. “O papel democrático da sociedade civil em questão”. *Lua Nova*, n. 81, pp. 147-174.
- MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. 2008. *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.
- NEVES, A. 2008. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma/Faperj.
- NYLEN, W. R. 2002. “Testing the empowerment thesis: the participatory budget in Belo Horizonte & Betim, Brazil”. *Comparative Politics*, n. 34, pp. 127-145.
- OTTMANN, G. 2006. “Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil”. *Novos Estudos*, n. 74, pp. 155-175.
- PANEBIANCO, A. 2005. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PEREIRA, E. 2007. *O OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista-SP*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- PONTUAL, P. 2000. *O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. Tese de doutorado. São Paulo: PUC-SP.
- RICCI, R. 2004. “Associativismo paulistano e cultura ambivalente”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp.
- RIZEK, C. 2007. “São Paulo: orçamento e participação”. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.
- RODGERS, D. 2009. “Subvertendo os espaços participativos? Políticas locais e orçamento participativo na Buenos Aires pós-crise”. In:

- CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular/ Esfera Pública.
- ROMÃO, W. M. 2010a. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese de doutorado. São Paulo: FFLCH-USP.
- ROMÃO, W. M. 2010b. “Entre a sociedade civil e a sociedade política: Participatory institutions in democratic Brazil”. *Novos Estudos*, n. 87, pp. 199-206.
- SANCHEZ, F. 2002. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez.
- SILVA, M. 2003. *Belo Horizonte e o orçamento participativo: harmonia e crise entre os diversos atores envolvidos no processo de decisão orçamentária*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFLCH-USP.
- SILVA, T. 2003. “Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- TEIXEIRA, A. C. 2003. “O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- _____; TATAGIBA, L. 2005. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP.
- WAMPLER, B. 2004. “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp.
- _____. 2007. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS NOVAS DINÂMICAS POLÍTICAS LOCAIS*

Luciana Andressa Martins de Souza

A maior parte da literatura brasileira analisa o Orçamento Participativo (OP) essencialmente como um mecanismo original de incentivo à participação em decisões referentes às políticas públicas municipais, deixando em aberto as características políticas desta proposta, ou seja, as relações de conflito e cooperação entre o OP e os atores políticos locais¹.

O OP foi instituído originalmente pelo governo petista de Porto Alegre-RS, no final dos anos 1980, tornando-se uma referência global de gestão governamental bem-sucedida, especialmente quando foi reconhecido pela Organização das

* Este artigo apresenta os resultados do capítulo 4 da minha tese de doutorado (Souza, 2010). Versões preliminares deste artigo foram apresentadas no 34º Encontro Anual da Anpocs e no Panel Comparing Processes of Direct Democracy, na International Political Science Association/ European Consortium for Political Research Joint Conference. Agradecemos aos participantes desses eventos e aos professores Adrian Gurza Lavalle, Eduardo G. Noronha, Peter B. Evans, Harry Makler, Jefferson Goulart, Maria T. M. Kerbaui e Pedro F. Ribeiro, pelos valiosos comentários e sugestões. Agradecemos também à Capes pela concessão de bolsa de doutorado sanduíche.

¹ Por atores políticos locais refiro-me exclusivamente ao Executivo, Legislativo e partidos no âmbito do governo municipal.

Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo², sendo posteriormente adotado, adaptado e praticado em diferentes localidades.

Embora não se tenham informações precisas sobre o universo desses novos arranjos participativos, logo após a primeira gestão petista que inaugurou essa prática, foram produzidos dados confiáveis para o período entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 municípios brasileiros com formas participativas de gestão orçamentária (Ribeiro e Grazia, 2003)³. Ademais, muitas experiências de OP também surgiram em nível estadual e começaram a aparecer os primeiros casos de OP fora do Brasil, especialmente na América Latina e na Europa, com desenhos similares ao de Porto Alegre⁴. Além disso, observa-se o crescimento dos debates técnico e acadêmico e das novas redes que se formaram em prol da democracia participativa.

246

Atualmente, “passada a ‘euforia’ inicial, vive-se uma situação mais favorável à reflexão crítica” (Nogueira, 2004, p.118-119). Apesar de sua rápida difusão em diversos âmbitos, observa-se que a expansão dessas práticas participativas de gestão orçamentária não foi homogênea, inclusive entre os próprios grupos políticos aliados ao PT. Isso significa que essas experiências não alcançaram o mesmo sucesso da capital gaúcha de encorajar a participação da população, aumentar a transparência fiscal e tornar os governos municipais mais efetivos⁵. Além dos diferentes resultados produzidos, é importante destacar que esses mecanismos participativos

² Na Conferência para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul (Turquia), em 1996.

³ Atualmente não sabemos ao certo os dados quantitativos dessas experiências no Brasil e no mundo.

⁴ Os municípios que adotaram o OP fora do Brasil são: Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), entre outros.

⁵ Para o aprofundamento desse debate, ver, por exemplo: Goldfrank (2005) e Avritzer (2006).

poucas vezes sobrevivem às mudanças de governo, e quando isso ocorre, suas regras de funcionamento e até mesmo seu nome geralmente se alteram, evidenciando que existem processos políticos acontecendo no interior do OP que ainda não foram, ao meu ver, suficientemente esclarecidos.

Desse modo, este artigo visa explorar os desdobramentos das relações de conflito entre o OP e o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos no âmbito do governo municipal, e o grau de abrangência de três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – Matão, São Carlos e Rio Claro – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelas variações em suas trajetórias. Os resultados apresentados foram obtidos a partir da aplicação de quatro diferentes estratégias de pesquisa complementares: trabalho de campo, pesquisa bibliográfica, entrevistas e informações secundárias.

Argumento que os desdobramentos dos padrões de conflito e cooperação entre os atores políticos locais analisados explicam em parte as variações da trajetória dos três casos estudados, bem como o alcance de cada uma dessas experiências. Nesse sentido, observei que, quando os resultados das articulações entre o OP e o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal são mais amplos, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e tornando tal experiência participativa, por sua vez, mais abrangente. Assim, a incidência de maior ou menor grau de abrangência do OP será observada a partir das relações entre as já mencionadas instâncias de poder e os partidos que compõem o governo, além das relações entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo, ao longo da trajetória do OP, nas últimas três gestões dos municípios estudados. Por grau de abrangência do OP, entendo que essas experiências têm alcances maiores à medida que possuem um certo grau de institucionalização, bem como incentivam a proliferação

de mecanismos de transparência das ações governamentais, a ampliação dos canais formais de comunicação entre o governo municipal e a população, o aumento de instâncias participativas governamentais e o crescimento das redes associativas do município no nível da sociedade.

Para desenvolver meu argumento, me inspirei no conceito de autonomia inserida que Peter Evans elabora para explicar porque certos Estados desempenham melhor seu papel que outros. Segundo o autor, “Estados variam dramaticamente nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade” e “diferentes estruturas de Estado criam diferentes capacidades para a ação” (Evans, 1995, p. 11). Essas capacidades se desenvolvem a partir da combinação entre coerência corporativa e conexão social, denominada pelo autor de “autonomia inserida”, que é o tipo concreto de aliança social que conecta o Estado e a sociedade e que provê canais institucionalizados para contínua negociação dos objetivos e políticas (Evans, 1995, p.92).

248

Desse modo, Evans adverte que as instituições de interação entre Estado e sociedade não devem ser apenas socialmente, mas também institucionalmente inseridas. Entretanto, os estudos sobre OP apresentam uma compreensão limitada sobre instituições na medida em que consideram que esses mecanismos participativos têm uma inserção institucional que os tornam possíveis, mas não analisam as dinâmicas políticas institucionais nas quais essas experiências se desenvolvem. Assim sendo, os desdobramentos das relações de conflito entre o OP, as instituições e os atores políticos locais precisam ser melhor explorados.

Após delimitar a perspectiva teórica que fundamenta esta pesquisa, me deterei na análise dos municípios estudados a partir de três níveis de investigação: as relações entre Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo; as relações entre OP e os partidos dominantes no Executivo e Legislativo; e o grau de abrangência do OP nos três municípios.

Estratégias de pesquisa

O trabalho de campo ocorreu entre 2004 e 2006⁶ por meio da observação participante e do contato direto com a experiência desenvolvida no município de São Carlos, bem como nos outros municípios da região⁷. Ao longo desta pesquisa, foi possível observar as relações entre os coordenadores do OP e o prefeito, os secretários de governo, os vereadores, os membros de partidos políticos, as lideranças comunitárias, os conselheiros e os delegados do OP. Nessa etapa, utilizei como instrumento de coleta de dados a observação direta, bem como o vasto material publicitário distribuído nesses encontros.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, foi dividida em duas etapas. A primeira compreendeu uma revisão ampla da bibliografia brasileira, incluindo os inúmeros trabalhos descritivos (técnicos) disponíveis sobre experiências participativas no Brasil e no mundo, e a segunda refere-se à bibliografia internacional⁸.

Para complementar o trabalho de campo e a exaustiva revisão bibliográfica, no ano de 2010 realizei três entrevistas com atores-chave nos municípios estudados. São eles:

249

⁶ A pesquisa iniciou-se em 2004, um ano antes do início do doutorado, período em que trabalhei inicialmente como assessora de gabinete e, em seguida, como chefe de seção de Participação Popular, na Secretaria Municipal de Governo da prefeitura de São Carlos. Em 2005, iniciei o doutorado e, com o propósito de me afastar do meu objeto de estudo, fui transferida para a Secretaria Municipal de Saúde, como chefe de seção de Auditoria. No final de 2006, me afastei da administração pública para me dedicar exclusivamente à pesquisa de doutorado, finalizada em 2010.

⁷ Nesse período, participei de diversos encontros de OPs no estado de São Paulo, como por exemplo: III Congresso Paulista de Participação Popular (2004 / Campinas – SP), IV Congresso Paulista de Participação Popular (2005 / São Carlos), Repensando o OP I e II (2004 e 2005, Instituto Pólis, São Paulo), Seminário Regional do OP (2005/ São Carlos), reuniões do Fórum Paulista de Participação Popular, dentre outros. A partir de 2006, os encontros no estado de São Paulo começaram a se tornar escassos, até desaparecerem completamente.

⁸ Eu tive um maior contato com a bibliografia internacional a partir de 2008, durante meu estágio de doutorado sanduíche na Universidade da Califórnia – Berkeley, sob a orientação do professor Peter B. Evans.

Ademir de Souza (secretário de Saúde e Bem-Estar Social e presidente do PT de Matão), Olga Salomão (vice-prefeita, secretária de Governo e coordenadora do Orçamento participativo de Rio Claro) e Rosoé Francisco Donato (secretário de Planejamento e Gestão e presidente do PT em São Carlos). Essas entrevistas foram presenciais (gravadas e transcritas), duraram cerca de duas horas cada uma e obedeceram a um roteiro pré-estabelecido inspirado nos estudos de Andrade (1998), Couto (1998) e Meneguello (1998) e adaptados ao contexto examinado.

Por fim, os dados secundários necessários para a realização da pesquisa, isto é, as informações eleitorais e outras estatísticas relacionadas aos municípios estudados, foram coletados em fontes de informação disponíveis na internet⁹.

As principais teses sobre o Orçamento Participativo

250

Uma vasta literatura abordou o OP sob distintas perspectivas teóricas, evidenciando as “múltiplas facetas deste fenômeno” (Dias, 2000, p. 1), mas poucos estudos privilegiaram as relações políticas entre esse mecanismo participativo e os atores políticos locais.

Desse modo, posso destacar, entre as principais teses debatidas sobre o OP, três dimensões argumentativas: os estudos que relacionam o êxito dessas experiências participativas ao aprofundamento da democracia local; os estudos que articulam variáveis institucionais e associativas para explicar as alterações dos resultados do OP; e os escassos estudos que se concentram no papel político dessas reformas participativas, ou seja, nas suas relações com as instituições e os atores políticos envolvidos nesse processo. É importante assinalar que essa síntese, embora se constitua em um esforço para reunir os argumentos mais relevantes

⁹ Fundação Seade (www.seade.gov.br), Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br) e os portais dos governos Executivo e Legislativo dos municípios estudados.

de tal literatura, não esgota as múltiplas abordagens relativas ao fenômeno¹⁰.

Na primeira dimensão, reuni estudos pioneiros sobre o OP os quais, apesar de apresentarem os limites e as dificuldades dessas experiências, evidenciaram seus efeitos positivos, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia local. Os primeiros estudos, influenciados pela novidade que essa experiência se constituía, aprofundaram-se na descrição do OP e nos seus mecanismos internos de funcionamento, bem como na compreensão dos seus fatores condicionantes e resultados práticos. Esses estudos se concentraram nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, conhecidos pelo sucesso na implementação desses novos arranjos participativos. Além disso, em uma perspectiva mais conceitual, observei que o debate sobre a emergência de instituições participativas tem sido focado mais na participação e na sociedade civil, deixando o papel das instituições governamentais para segundo plano.

251

Jacobi e Teixeira (1996), Laranjeira (1996) e Fedozzi (2001), sob diferentes perspectivas, associam o sucesso dessas experiências ao aprofundamento da democracia local por meio da ruptura com práticas tradicionais existentes. Além disso, os autores apontam que esses novos arranjos participativos podem tornar os governos locais mais eficientes e responsivos às necessidades da população na medida em que incorporam elementos de *accountability* na gestão dos recursos públicos. Os estudos de Jacobi e Teixeira reforçam ainda a questão da promoção do aprendizado acerca das concepções de cidadania por parte da população verificada nas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

¹⁰ Apesar da importância de tal debate, os estudos que discutem o OP e os novos modelos de democracia estão fora dos propósitos deste artigo. Para uma maior compreensão desse tema, consultar Santos (1998), Abers (2000), entre outros.

Enquanto Laranjeira observa que a proposta de inversão de prioridades, corroborada empiricamente por Marquetti (2003), favoreceu o atendimento das demandas da população mais carente no município de Porto Alegre. No entanto, a autora retifica esse último resultado em função de atender apenas às demandas regionais específicas e não às reivindicações mais abrangentes, cujas respostas exigiriam um esforço mais amplo de abstração.

252 Avritzer sustenta os argumentos anteriores e acrescenta que o desempenho favorável desse novo processo participativo, nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte, está associado à existência de uma forte sociedade civil. Assim, para o autor, a renovação da cultura política pode levar a desenhos mais democratizantes. No entanto, os dois principais obstáculos a essa proposta, segundo o autor, constituem “a pouca democratização na relação entre os próprios atores sociais e a incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais o que se está em jogo são alternativas de políticas públicas” (Avritzer, 2000, p. 32).

Em resumo, nessa primeira dimensão, são verificadas algumas limitações no debate teórico apresentado na literatura sobre o OP, especialmente a exagerada ênfase nas perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil. Contudo, observei que alguns estudos dessa geração já indicavam a necessidade de pesquisas mais específicas para examinarem as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes nesse processo participativo¹¹.

Na segunda dimensão, agrupei os estudos mais recentes que objetivam preencher as lacunas deixadas por essa literatura. Esses trabalhos procuram articular as esferas institucionais e as características associativas, tanto por meio de estudos de caso, quanto por meio de análises comparativas

¹¹ Para um aprofundamento das críticas relativas aos principais argumentos e teses relacionados ao OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, ver Celina Souza (2001) e Navarro (2003).

entre diferentes situações. Os resultados de tais estudos são variados e privilegiam, além dos interesses das organizações da sociedade civil, o papel do Estado.

Baiocchi *et al.* (2005), por exemplo, em um estudo comparativo inovador, desenvolvem uma nova tipologia das relações entre Estado e sociedade civil para preencher uma lacuna na literatura que trata dessas relações. Os autores buscam avaliar os impactos do OP nas capacidades democráticas da sociedade civil e verificar ainda se esses resultados são condicionados pela preexistência de relações entre a sociedade civil e os governos locais, conforme argumentam os teóricos da democracia participativa. Os resultados dessa pesquisa mostram que mudanças substanciais só aconteceram nas cidades que adotaram o OP. As reformas participativas foram especialmente citadas por mudarem determinadas instituições, criando novos espaços de interação entre os governos locais e a sociedade civil. Mas esse resultado foi condicionado pela preexistência de relações entre a sociedade civil e os governos locais.

253

Lígia Lüchmann, uma das precursoras da vertente do desenho institucional na análise de instituições participativas¹², examina o sucesso do OP de Porto Alegre como experiência de democracia deliberativa a partir de alguns fatores considerados determinantes: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo, a tradição de organização e de lutas sociais e a formatação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade. A autora propõe uma análise do desenho institucional inserida na teoria da democracia deliberativa por meio da dialética e da dinâmica entre as dimensões sociais e institucionais do processo de renovação institucional. De acordo com a abordagem da autora, esse novo arranjo participa-

¹² Para um aprofundamento desse debate, sob diferentes perspectivas, consultar Avritzer (2003) e Sampaio (2005).

tivo rompeu com a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária, produzindo impactos no ordenamento político do Executivo e inovações no sistema político institucional. Nesse sentido, o desenho institucional do OP de Porto Alegre permitiu que a sociedade civil influenciasse o sistema político institucional, constituindo uma nova dinâmica política no município, observada, por exemplo, nos impactos (constrangimento, renúncia, reação) na Câmara de Vereadores e na política partidária da população local (Lüchmann, 2002, p. 202-209).

254

Desse modo, observamos que a literatura sobre o OP vem se desenvolvendo ao longo das duas últimas décadas e apresentando perspectivas mais realistas acerca do fenômeno em questão¹³, por meio da incorporação gradativa de elementos institucionais a esse debate, evidenciando cada vez mais a necessidade de se analisar o papel das instituições e dos seus respectivos atores políticos locais na emergência e consolidação dessas reformas participativas. Mesmo assim, verifica-se que a relação dessa literatura com as instituições e com os atores que as ocupam é extremamente superficial.

Por fim, a última dimensão argumentativa compreende o debate, ainda pouco explorado por essa literatura, que evidencia o papel político do OP ou, caso se prefira, as suas relações com as instituições e os atores políticos envolvidos nesse processo. Assim, embora muitos autores considerem que o OP foi legitimado pela reeleição do partido ou da coalizão partidária que o introduziu (Dias, 2000; Baiocchi, 2003; Goldfrank e Schneider, 2006), e outros insiram a variável “vontade política” na explicação dos motivos que levaram ao êxito dessa reforma (Avritzer, 2003; Wampler, 2003, 2008; Silva, 2003; Teixeira, 2003, entre outros), poucos estudos se aprofundaram nessas questões.

¹³ Um exemplo disso foram os trabalhos apresentados durante o último Encontro Anual da Anpocs no Seminário Temático 18: “Legitimidade Democrática, Representação e Participação”.

A literatura internacional, ainda que não se aprofunde no papel dos atores políticos nessas reformas participativas, já tinha observado certos efeitos políticos de experiências participativas. Por exemplo, Chaudhuri e Heller (2003) procuram entender como arranjos institucionais específicos interagem com fatores políticos e sociais, ao determinar o papel que grupos historicamente marginalizados podem desempenhar, de modo a efetivamente influenciar políticas públicas. Outro exemplo é o estudo de Goldfrank (2005), que compara três experiências participativas similares na América Latina que tiveram diferentes resultados. O autor observa que processos diferenciados de descentralização nacional de poder e de recursos bem como a institucionalização de partidos de oposição local impactaram o desenho de instituições participativas.

Em síntese, as teses sobre o OP ora apresentadas evidenciam que a sobrevivência ou não deste, ou seja, a capacidade que essas experiências têm de se desenvolverem de forma mais plena, depende basicamente da existência de uma forte tradição associativa, da “vontade política” dos governantes de implementá-las e da influência do desenho institucional, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados a essa prática. Portanto, há uma lacuna na literatura sobre o OP no que diz respeito às instituições e aos atores políticos. Quando esses elementos entram em tal debate, são reduzidos ao desenho institucional, ou seja, às regras de funcionamento do processo deliberativo, denominadas pelos tecnocratas especialistas no assunto de metodologia do OP. Entretanto, o desenho institucional do OP vai além das suas regras de funcionamento na medida em que a maioria desses mecanismos participativos está inserida em processos decisórios mais amplos, mas não anula outros mecanismos tradicionais de tomada de decisões existentes na esfera local. Assim, a implantação do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se

desenvolve, o que inclui o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação¹⁴.

Nesse sentido, notei que as instituições formais de representação política, nas quais esse processo participativo está inserido, não foram suficientemente examinadas por essa literatura, especialmente as relações entre o OP e os partidos políticos no âmbito do governo municipal, que se dão por meio da interação entre Executivo e Legislativo nas etapas da dinâmica de elaboração e aprovação do orçamento municipal. Sendo assim, esse artigo procura examinar o OP sob a perspectiva das instituições e dos atores políticos envolvidos nesse processo visando ampliar o debate dessa agenda de estudos.

Análise dos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro

Embora cada um desses três casos apresente as suas especificidades, defini alguns parâmetros para a comparação. Em primeiro lugar, em todos os municípios analisados foram implementadas experiências de OP nas últimas três gestões municipais. Segundo, essas experiências compartilham algumas características comuns tais como estarem inseridas em municípios de pequeno a médio porte, no

256

¹⁴ O processo de elaboração orçamentária compreende, primeiramente, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as quais definem as diretrizes do planejamento da prefeitura e são exigências constitucionais. Em seguida é elaborado o projeto de Lei Orçamentária (contendo a previsão da receita e despesa, a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos etc.) com ou sem participação popular (OP), o qual deve seguir para aprovação na Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro de cada ano, quando é submetido aos trâmites legislativos antes da sua aprovação. O projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte, sob fiscalização do Poder Legislativo, além disso, terminado o exercício as contas do governo são apreciadas por um Tribunal de Contas estadual, que emite um parecer pela sua aprovação ou reprovação. Esse parecer é apreciado pelos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas são rejeitadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas consequências, podendo até haver cassação do mandato do prefeito (Pires, 2001, p. 98-103).

interior do estado de São Paulo¹⁵. Terceiro, os três municípios analisados não possuem tradição associativa significativa¹⁶. Além disso, nestes casos o PT esteve à frente das iniciativas de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral, como é a situação de Rio Claro. A vitória eleitoral do PT, tanto como partido majoritário na coligação eleitoral quanto como coligado a outros partidos majoritários, rompeu com o predomínio político de longa data de oligarquias locais. Por outro lado, observamos que a trajetória do OP pelo PT e outros partidos aliados nos três municípios estudados percorreu caminhos distintos. Há casos de continuidade, de interrupção ou de alternância entre a realização do OP em uma gestão, seguido da inércia em outro período, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 1
Trajetória política do OP nos municípios selecionados (1997 -2012)

Municípios	Gestões municipais segundo o partido do prefeito e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	Interrompida
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	Contínua
Rio Claro	PV (OP)	PV (OP)	PFL	PMDB (OP)	Descontínua

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação Seade/ TRE.

¹⁵ População estimada: Matão – 77.262 habitantes; São Carlos – 224.773 habitantes; Rio Claro – 188.006 habitantes (Seade, 2011).

¹⁶ Apesar do município de São Carlos ser conhecido pelo complexo acadêmico formado por duas universidades públicas, duas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), duas incubadoras de empresas e dezenas de empresas de base tecnológica, isso parece não afetar os níveis de associativismo da população. Por exemplo, as associações de moradores do município, nas gestões anteriores ao PT (entre 1993 e 2000), eram dirigidas por cargos comissionados do prefeito.

A continuidade do PT em São Carlos e a descontinuidade do PV/PT em Rio Claro por uma gestão contrária ao OP, no caso a administração PFL/DEM (2005-2008), poderia nos ajudar a explicar a continuidade ou não deste mecanismo participativo. Contudo, esse argumento sozinho não explica a decisão da administração petista de Matão de não levar a cabo essa proposta na segunda gestão do partido e na atual terceira gestão. Para isso, nas seções seguintes, examino a trajetória dos casos estudados a partir dos desdobramentos dos conflitos entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo local para entender as suas variações, bem como os impactos dessas relações no grau de abrangência do OP.

As relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo

258

As relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo foram caracterizadas, segundo a bancada governista na Câmara Municipal e segundo a estratégia do governo em relação ao Legislativo, pelo número de cadeiras que ele possui¹⁷. Nos municípios analisados, quando o Executivo tem maioria parlamentar, ou seja, quando os partidos, que fazem parte da coligação que elegeu o prefeito, têm a maior parte dos vereadores eleitos, a estratégia utilizada, se a maioria for estável, é a majoritária parlamentar, uma vez que a administração conta com a vontade da maioria para a aprovação de qualquer projeto de lei e/ou emenda orçamentária¹⁸. Por outro lado, quando o Executivo não tem maio-

¹⁷ A operacionalização do conceito de estratégia de governo foi inspirada no estudo de Meneguello (1998), sobre o papel dos partidos no governo no contexto do presidencialismo brasileiro pós-1985, e adaptado ao contexto local.

¹⁸ Coligação é uma aliança pactuada entre partidos, apenas para disputar a eleição. Uma vez eleitos, os partidos (coligados ou não) podem costurar uma coalizão para governar. Assim, enquanto a coligação é uma aliança meramente eleitoral, a coalizão governamental é o resultado da formação de uma bancada de sustentação do Executivo, no Parlamento, que envolve a distribuição de cargos, no Executivo, aos partidos aliados.

ria parlamentar, as estratégias utilizadas são: coalizão com os partidos (coligados ou não) ou Negociação Pontual (NP)¹⁹. A coalizão entre o Poder Executivo e os partidos é uma situação típica de acordos entre partidos dominantes no Executivo, que não elegeram cadeiras suficientes no Legislativo e precisam costurar uma maioria após a eleição para garantir a governabilidade. Nesse caso, os partidos apoiam o governo na Câmara em troca de benefícios, especialmente da indicação de cargos no interior da administração municipal. A NP, por sua vez, é uma estratégia na qual não se tem um acordo pré-determinado, ou seja, é uma situação de negociação ou de conflito que é determinada conforme o caso, e oferece benefícios quando há cooperação.

Em Matão, o PT elegeu-se por uma pequena margem de votos nas eleições de 1996, rompendo com o ciclo político do PMDB de quase trinta anos²⁰. O OP foi implantado no início da gestão, em 1997, perdurando até o ano 2000, quando essa legenda perdeu as eleições, voltando após quatro anos e se mantendo no poder até os dias atuais, sem dar continuidade ao OP²¹. As estratégias de negociação do PT de Matão, ao longo dos três mandatos, foram bem diferentes. A primeira gestão (1997-2000) foi marcada por relações difíceis com a Câmara Municipal, o PT tinha apenas o apoio de 5 vereadores, de um total de 19 representantes eleitos, e eventualmente fazia composição com os demais²². Dessa forma, a estratégia de negociação utilizada foi a NP,

259

¹⁹ O conceito de Negociação Pontual (NP) é baseado no estudo de Andrade (1998) sobre o processo decisório nas casas legislativas do município e do estado de São Paulo.

²⁰ A história política do município é marcada pela hegemonia de uma oligarquia local que teve início em 1969 com o MDB e permaneceu até 1996, totalizando 28 anos do então PMDB no Poder Executivo matonense.

²¹ Para maiores detalhes sobre o OP de Matão, consultar: Antoniosi (2005).

²² Os dados referentes às eleições de 1996 disponíveis na Série Histórica (Seade/TRE) são limitados, pois não contém informações sobre as coligações. Assim, essas informações foram complementadas por entrevistas e/ou outras fontes de informações secundárias.

o que conferiu maior poder de decisão ao Legislativo e respectivamente ampliou a sua visibilidade. Já no segundo mandato (2005-2008), após um período de interrupção, o PT, coligado com o PL, PRP, PMN, PSB, PV e PRTB, elegeu apenas 5 vereadores (3 da coligação PT/PC do B e 2 da coligação PSB/PRTB) e a oposição elegeu, por sua vez, 5 representantes respectivamente, mas 2 representantes do PFL migraram para a situação, após o pleito, compondo uma coalizão de governo. Desde 2009 até os dias atuais, o grupo liderado pelo PT (PT, PTB, PTN, PSDC, PRTB, PMN, PSB, PV, PRP e PC do B) elegeu 6 vereadores e a oposição 4, mas 1 vereador da situação migrou para a oposição. Então atualmente o ambiente está marcado pelo empate, 5 representantes da situação e 5 da oposição, ou seja, sempre há disputa e/ou negociação²³.

260

A composição do secretariado na primeira gestão não foi tarefa fácil de ser executada, segundo membros do próprio governo, na medida em que o PT estava compondo uma equipe de governo nova, após quase trinta anos de predomínio de um único grupo político na cidade. A falta de experiência, a dificuldade de encontrar quadros para preencher os cargos em função das especificidades técnicas, entre outros fatores marcaram esse período. O governo ainda tinha o compromisso de campanha de diminuir o número de cargos comissionados, o que foi sendo cumprido ao longo da gestão. Segundo o atual secretário de Saúde e Bem-Estar Social, Ademir de Souza, a composição do secretariado na gestão 2009-2012 continua próxima do que era na primeira gestão, isto é, a maioria dos secretários é do PT, mas há um do PMN e outro que não

²³ Cabe destacar que a Resolução n. 21.702/04 do TSE, fixou o número de vereadores de maneira proporcional à população dos municípios, resultando na extinção de cerca de 8.481 cargos de representantes em aproximadamente 43% dos municípios brasileiros. No caso de Matão, isso representou uma redução para 10 vereadores a partir de 2005. Já em São Carlos, houve uma redução do 21 para 13 vereadores e, em Rio Claro, de 19 para 12.

tem partido (técnico). Contudo, todos os partidos da coligação estão representados no governo. “Governar é governar com os partidos, com as forças políticas e automaticamente é cargo, participação no governo, não tem jeito”²⁴.

Em São Carlos, o PT foi um partido que aumentou gradativamente sua participação ao longo da história do município até se viabilizar em torno da candidatura de Newton Lima Neto, professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 2000²⁵. Alcançou a prefeitura por uma diferença de 128 votos. O partido reelegeu-se com uma larga vantagem em 2004²⁶ e venceu uma disputa mais equilibrada em 2008²⁷. A partir de 2001, inicia-se o OP no município, o qual foi sofrendo alterações no seu formato original ao longo do tempo e continua até hoje²⁸. Em relação às estratégias de negociação com o Legislativo, observei que o PT foi aprendendo a negociar ao longo do primeiro mandato, marcado por conflitos, e tal aprendizagem resultou em uma coalizão, que emplacou no segundo mandato, com o PMDB e o PDT, entre outros partidos. A segunda administração petista, diferentemente da primeira, pode ser vista como uma coalizão entre o PT e outros partidos na tentativa de criar condições de governabilidade por meio da distribuição de cargos. O PT permanece hegemônico, dominando a maioria dos cargos e as principais secretarias, mas a participação dos outros partidos é notável. Na terceira gestão, a participação de outras forças políticas aumen-

261

²⁴ As falas de Ademir Souza citadas ao longo deste artigo são trechos extraídos de entrevista concedida por ele em 14/01/2010.

²⁵ A história política do município nas últimas décadas pode ser observada por meio da disputa entre dois blocos de centro-direita, normalmente polarizada entre o PSDB, de um lado, e uma série de partidos do outro que se alternavam na disputa, tais como o PTB, PFL, PP e PMDB.

²⁶ O PT/PMDB recebeu 42,84% dos votos válidos (Fundação SEADE, TRE).

²⁷ O PT/PMDB recebeu 35,31% dos votos válidos, o PSDB 33,6% e o DEM 29,83% (Fundação SEADE, TRE).

²⁸ Para conhecer detalhadamente as mudanças na metodologia do OP de São Carlos consultar: Marino Junior (2005), Moraes (2007), entre outros.

ta ainda mais, inclusive diversas lideranças da oposição são incorporadas ao governo. O PT e a coligação formada durante o período eleitoral venceram uma disputa acirrada contra as antigas forças políticas e conseguiram criar uma coalizão por meio de muita negociação, inclusive os cargos demoraram meses para serem preenchidos, evidenciando os muitos impasses envolvidos nesses arranjos. O OP sobrevive às três administrações petistas, com o apoio de todos os partidos que se aliaram ao governo.

262

Nesse município, se compararmos a formação dos três últimos governos quanto à composição de secretarias, coordenadorias e diretorias, o PT também sempre foi hegemônico, o que fez com que, de certa forma, prevalecesse o “modo petista de governar”²⁹. Na primeira gestão, o PT ficou com 100% das secretarias, porque o PC do B, que era o único partido coligado, ainda não tinha quadros preparados naquele momento para assumir secretarias, mas acabou sendo representado nas demais instâncias administrativas. De 2004 em diante, outros partidos passaram a administrar secretarias, já dentro das coalizões desenhadas e das respectivas exigências na participação do governo. Dentro da composição de forças, a questão das secretarias foi dividida em consonância com a distribuição dos ministérios, no âmbito do governo federal petista, e também de acordo a capacidade técnica que o cargo exige, segundo o secretário do Planejamento e Gestão, Rosoé Francisco Donato:

[...] como a nossa aliança é muito próxima da aliança que dá sustentação ao presidente Lula de colocar [sic] as pastas em determinados partidos de tal forma que esteja

²⁹ “O modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre experiências de governos municipais petistas. A sistematização dessas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito-síntese formulado para abarcar essas experiências: O modo petista de governar, lançado em 1992” (Bittar e Lassance, 2003, p. 15).

alinhado com o governo federal. Por exemplo, o PDT tem o Ministério do Trabalho e aqui tem a Secretaria de Trabalho, o PTB tem o Ministério dos Esportes e aqui tem a Secretaria da Infância e Juventude, que tem um elo muito forte com a questão do esporte e por aí vai essa distribuição de secretarias³⁰.

Além disso, ao longo das três administrações houve mudanças no âmbito das estratégias de coalizão entre o Poder Executivo e os partidos, por exemplo, na gestão atual não existe mais partidos que tenham secretarias de “porteiras fechadas”. Se anteriormente os partidos ficavam com uma determinada secretaria por inteiro, desde o secretário até todos os cargos de confiança eram ocupados com quadros de um mesmo partido, atualmente existe uma mistura de partidos dentro de cada secretaria, o que na opinião do governo, segundo Rosoé Francisco Donato na mesma entrevista, “acaba sendo muito positivo porque você tem um maior entrosamento com os partidos políticos.

263

O termo “porteiras-fechadas” é utilizado no vocabulário político no interior do estado de São Paulo no momento de negociação entre coalizões resultantes da competição política e define, por exemplo, que um determinado partido, geralmente diferente do partido do prefeito, detém o comando dos cargos comissionados de uma secretaria ou autarquia com ampla autonomia. A expressão oposta, “sem porteiras fechadas”, é utilizada quando o mesmo processo ocorre com os mesmos resultados, mas a nomeação desses cargos passa necessariamente por uma aprovação do partido do prefeito, ou seja, há uma autonomia relativa que também é contingente e depende de negociações constantes durante todo o decorrer do mandato.

³⁰ As falas de Rosoé Francisco Donato citadas ao longo deste artigo são trechos extraídos de entrevista concedida por ele em 19/01/2010.

Desse modo, observamos que as estratégias de coalizão com os partidos foram se desenvolvendo ao longo dos três mandatos na medida em que primeiramente essas alianças foram mais custosas, ou seja, concederam mais benefícios aos partidos da coalizão que ficaram com as secretarias/autarquias por meio de negociações com “porteiras fechadas”. Contudo, uma vez que essa aliança se consolidou, inclusive incorporando outros partidos de oposição, a manutenção desses acordos envolveu menos benefícios aos partidos da coalizão que ficaram com as respectivas pastas, mas “sem porteiras fechadas”. Esse desdobramento da estratégia de coalizão pode ser pensado como uma reação do próprio Executivo, o qual foi desenvolvendo outros mecanismos de controle por meio da diminuição dos benefícios aos partidos que compõem a coalizão de governo. No caso do OP, ainda que os dois cenários resultem em coalizões, a respectiva estratégia teve um custo mais elevado com “porteiras fechadas” e envolveu menos benefícios sem “porteiras fechadas”. Sendo assim, esse último caso seria mais favorável à manutenção do OP, visto que o Executivo obteve a cooperação dos partidos e, conseqüentemente, do Legislativo, com custos menos elevados.

Em Rio Claro, uma coligação partidária formada por partidos predominantemente de centro-esquerda³¹, com uma chapa composta por um candidato do PV a prefeito e um do PT a vice-prefeito, se elegeu em 1996, iniciando uma ruptura com as oligarquias políticas dominantes³². Em 2000, esse grupo político emergente se reelegeu, em uma disputa mais acirrada³³, mas perdeu em 2004. Em

³¹ PV, PT, PMDB, PC do B, PPS, PDT e PSC.

³² A história política do município, segundo a atual vice-prefeita Olga Salomão, foi marcada pelo predomínio de grupos políticos de direita e de centro-direita, vinculados a dois grupos econômicos extremamente articulados na cidade que representam os ramos da especulação imobiliária e da mineração.

³³ Por uma diferença de 8,66% dos votos válidos (Seade/ TRE).

2008, uma outra coligação partidária, mais programática de um ponto de vista ideológico, foi construída³⁴. A chapa foi composta por um candidato do PMDB para prefeito e um do PT para vice-prefeito, e venceu a disputa com uma vantagem significativa. O OP foi introduzido em Rio Claro em 1998, no segundo ano do primeiro mandato desse grupo político emergente³⁵. Tal processo participativo foi interrompido em 2004, quando esse grupo político não se reelegeu, voltando a acontecer em 2008, sob uma perspectiva inovadora. As duas primeiras gestões que implementaram o OP foram encabeçadas pelo PV e pelo PT, os quais representavam o prefeito e o vice-prefeito, respectivamente. Esses dois governos não obtiveram maioria no Legislativo, nem conseguiram construir coalizões sólidas dadas as divergências que foram se seguindo, inclusive com o próprio PT. Após essas duas gestões, tal grupo político perdeu as eleições e, pelo próprio desgaste do governo, se desfez. Em 2008, um novo pacto político foi assinado literalmente entre o PMDB, o PT e o PC do B e, posteriormente, o PSDC. Essa aliança foi embasada em torno de um programa político orientado por quatro princípios bem-definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e a excelência nos serviços públicos. Em relação à democracia participativa, a promessa era retomar o OP e os outros conselhos abandonados. Após a vitória eleitoral, esse grupo incorporou o PP e o PTB em uma coalizão para obter maioria no Legislativo, o que demandou a indicação de um secretário do PTB.

265

Agora na atual gestão nós construímos uma maioria com o PTB, com o PP, inclusive votando na presidente da Câmara que é do DEM [...]. Ela tem fechado uma série de coisas

³⁴ PMDB, PT, PSDC e PC do B.

³⁵ Para um aprofundamento sobre a metodologia empregada no OP de Rio Claro passo a passo, ver Pizzirani (2006, pp. 38-70).

conosco e tem tido uma postura muito favorável para a população. Não perdemos nenhuma votação na Câmara este ano inteiro³⁶.

266 Nesse município, o PT esteve no comando de seis secretarias nas duas primeiras gestões, mas infelizmente não foi possível mapear como foi feita essa distribuição na época. Atualmente, na gestão PMDB/PT, o PT está no comando de oito secretarias³⁷. Segundo a atual vice-prefeita, Olga Salomão, durante a mesma entrevista, a composição das secretarias na atual gestão já estava planejada desde o acordo político pré-eleitoral: “O acordo político nosso era assim, nós vamos dividir a administração em três áreas: gestão, social e infraestrutura. Quais são as secretarias de gestão? Governo, Justiça, Administração e Finanças. O PT quer 50% da gestão, o PT quer 50% do social e o PT quer 50% da infraestrutura”. Observamos uma diferença entre os dois períodos (PV/PT e PMDB/PT) relativa à autonomia do prefeito de indicar seus assessores. Nas primeiras gestões, o prefeito teve ampla autonomia, como explicitado na fala da atual vice-prefeita: “Cláudio não acatou a indicação do partido, ele pegou as pessoas do partido que ele gosta e as convidou”. Já nesta administração, conforme já mencionamos, houve um acordo político e, portanto, uma divisão entre as respectivas pastas, 50% para o PT e 50% para o PMDB. É importante ressaltar que nos demais cargos também houve uma redistribuição entre os partidos, ou seja, “sem porteiros fechadas”, o que na visão da administração é mais democrático.

Nesse caso, a coalizão entre o Executivo e os partidos que compõem o governo foi menos custosa, mesmo se

³⁶ As falas de Olga Salomão citadas ao longo deste artigo são trechos extraídos de entrevista concedida por ela em 27/01/2010.

³⁷ DAE (Departamento de Água e Esgoto), Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Ação Social, Secretaria de Governo (OP) e Departamento Jurídico.

compararmos com a terceira gestão no município de São Carlos, pois envolveu a distribuição de benefícios iguais aos dois principais partidos da coalizão de governo (PMBD e PT), que ficaram, cada um, com 50% das pastas. Além disso, a redistribuição dos cargos no interior das mesmas ocorreu “sem porteiras fechadas”, o que favoreceu mais ainda a manutenção do OP.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas na trajetória dos municípios quanto às estratégias de negociação política.

Tabela 2
Estratégia de negociação política utilizada nos municípios estudados, segundo a trajetória do OP (1997 - 2012)

Municípios	Gestões municipais segundo estratégia política e implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	OP/NP	-	Coalizão	Empate/NP	Interrompida
São Carlos	-	OP/NP	OP/ Coalizão “com porteiras fechadas”	OP/Coalizão “sem porteiras fechadas”	Continua
Rio Claro	OP/NP	OP/NP	-	OP/ Coalizão “sem porteiras fechadas”	Descontinua

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação Seade/TRE e entrevistas.

As trajetórias políticas dos municípios estudados indicam a formação de governos de coalizão e a continuidade desses governos nos três casos, mas não da proposta de OP no caso de Matão. Nos casos de São Carlos e Rio Claro (sem “porteiras fechadas”), observamos ainda que suas respectivas coalizões tiveram um custo menor para o Executivo e para o OP, se pensarmos que elas envolvem menos benefícios para os respectivos partidos. Na trajetória de Matão, por outro lado, a primeira gestão do PT com o OP foi muito conflituosa. A duas últimas gestões petistas sem OP tiveram

uma alta bancada da coligação partidária no Legislativo, mas se distinguiram pelas estratégias adotadas.

As relações entre o OP e os partidos dominantes no Executivo e Legislativo

Segundo Dias, “pensar a relação Executivo-Legislativo, a partir da criação do OP, implica em avaliar a distribuição de recursos políticos entre os poderes mencionados” (2000, p.68). A autora comparou o comportamento do Legislativo a partir do seu grau de intervenção sobre os projetos de lei originados no Executivo, especialmente em relação às decisões orçamentárias, nos três primeiros mandatos do PT em Porto Alegre, identificando três efeitos do OP sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação.

268

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência do constrangimento; em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias [sic]: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (Dias, 2000, p. 73).

Os casos estudados se distinguem do que aconteceu na capital gaúcha, onde o OP constituía uma novidade, o

que de certa forma explica o constrangimento dos vereadores em um primeiro momento, seguido da renúncia e da respectiva reação. Nos municípios analisados – Matão, São Carlos e Rio Claro, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a essa proposta.

O caso de São Carlos constitui um exemplo emblemático. Em 2001, quando o então prefeito petista Newton Lima Neto introduziu o OP na cidade, despertando grande interesse da população que – movida pela curiosidade de ver pela primeira vez um prefeito se reunir com a população em um bairro para discutir os problemas da região e decidir as possíveis soluções – inundou as assembleias do OP, transformando o primeiro ciclo dessa experiência em um sucesso. Quando a peça orçamentária foi para o Legislativo, os vereadores votaram a favor de todas as demandas apresentadas por meio do OP. No entanto, os vereadores reagiram a essa inovação participativa ao alterarem totalmente a Lei Orçamentária, retirando recursos de custeio como iluminação, telefonia, coleta de lixo e colocando-os no lugar das novas demandas de investimento aprovadas pelo OP, inviabilizando sua execução. A partir dessa reação, o Executivo contou com a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer o orçamento original, o que de certa forma criou vários empecilhos para a execução do orçamento, pois este ficou bloqueado até que a Justiça emitisse um parecer. Esta foi uma resposta dos vereadores de vários partidos, inclusive do PT, ao OP. Segundo o atual secretário de Planejamento, que na época era secretário de Governo e Coordenador do OP, Rosoé Donato:

A disputa entre o OP e o Legislativo, fez com que o Executivo tivesse que se debruçar e criar uma nova regra de distribuição de recursos, colocando o Legislativo como um todo, como um novo ator na constituição do orçamento, então não era como antes que os vereadores da base tinham

acesso a colocar emendas não concretamente, mas através do Poder Executivo.

Nesse sentido, em resposta aos conflitos entre OP, Executivo e Legislativo, foi criada em 2002 a “emenda por vereador” no município, na qual cada vereador passou a ter uma quantidade de recursos para fazer sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição. Em outras palavras, trata-se de uma relação entre o Executivo e o Legislativo, e não de uma relação entre partidos políticos no Executivo ou partidos políticos no Legislativo. Essa forma de cooperação entre Executivo e Legislativo quanto ao OP continua até os dias atuais e está se disseminando entre os municípios paulistas. Cabe notar que, mesmo a partir da instituição da “emenda por vereador” no município, os conflitos entre o OP e o Legislativo continuam existindo, mas ficam submersos e dificilmente se concretizam; somente ocasionalmente essas disputas são verbalizadas pelos vereadores quando eles tentam aumentar suas emendas. Prossegue Rosoé Donato:

270

Então são ideias que vão surgindo, vão sendo postas em prática no município, os outros municípios procuram saber, até porque a relação Executivo, Legislativo e Orçamento Participativo é muito complicada. São relações de poder que muitas vezes são disputas de espaços, aí vai tentando inovar.

Em Rio Claro, nas duas primeiras gestões analisadas, a relação entre o Executivo, o Legislativo e o OP foi conflituosa, inclusive, segundo as lideranças políticas locais, a oposição do Legislativo foi apontada como uma das ameaças à continuidade desse grupo político (PV/PT). Entretanto, na atual gestão PMDB/PT, na qual o PT está à frente da implementação do OP sob uma nova metodologia, o cenário é outro. Segundo a atual vice-prefeita, que também é secretária de Governo e coordenadora do OP, Olga Salomão:

Quando ganhamos a eleição, nós fomos a São Carlos e conversamos com o Rosoé, e aí o que nós vimos que lá uma forma de se relacionar com a Câmara era deixar um percentual, uma quantia para cada vereador. Nós seguimos o exemplo de São Carlos, nós deixamos na LDO e incluímos no orçamento. Então cada vereador pode indicar R\$ 100 mil.

Dessa forma, verificamos que a estratégia são-carlense de minimizar conflitos entre o OP e o Legislativo foi adotada em Rio Claro também. Além disso, a “emenda por vereador” no caso de Rio Claro se transformou em “emenda coletiva”, ou “emenda de bancada”, conforme podemos averiguar nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão:

[...] e na construção das emendas houve um fato, que tem algumas questões que envolvem mais dinheiro, como por exemplo, uma ponte para ser feita num bairro. Então, cada vereador deu um pouquinho do seu dinheiro para a gente fazer essa ponte. Isso foi uma coisa muito legal [...] e resultou nessas emendas que nós chamamos de bancada de apoio ao governo. Então foi uma coisa muito interessante, o que é um ganho, um salto de qualidade.

271

Em Matão, a primeira gestão petista (1997-2000) instituiu o OP com o objetivo de ampliar a transparência nas suas ações, estreitar os laços com a população e contribuir com o planejamento e gestão dos recursos públicos. Contudo, o novo grupo político não conseguiu pactuar um acordo para obter maioria no Legislativo nesse período. Ademais, a oposição, majoritária no Legislativo, era contrária a essa proposta participativa na medida em que os vereadores percebiam uma concorrência indesejável entre o seu papel de representantes eleitos e o papel do OP. Segundo o atual secretário de Saúde e Bem Estar Social, Ademir de Souza: “A

relação com o Legislativo sempre foi conflitante e com o OP, de 1997 a 2000, foi mais ainda, porque o OP tinha muito o perfil de tomar o papel do vereador. Havia uma ciuemeira”.

272 Após um hiato entre 2001 e 2004, o PT retorna ao governo municipal, optando por destacar durante a campanha o fácil acesso e a boa relação com o governo federal, o que facilitaria a obtenção de recursos, além de se comprometer em dar continuidade aos programas participativos e sociais. O segundo mandato petista (2005-2008) se distinguiu do primeiro em vários aspectos. Em primeiro lugar, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo melhoraram com a construção de uma maioria parlamentar por meio de uma coalizão de governo. Em segundo lugar, podemos citar a parceria com o governo federal, a qual rendeu quase 20 milhões em investimentos para o município³⁸ – destinados em sua maior parte a grandes obras de infraestrutura. Finalmente, o governo não deu continuidade à proposta de OP iniciada na primeira gestão. Segundo o próprio governo, o OP não foi implementado porque existia um compromisso na campanha de cumprir as obras elencadas no primeiro mandato, as quais foram realizadas em sua totalidade ao longo do segundo mandato. Segundo a visão do governo, nas palavras de Ademir Souza, “o OP foi uma ferramenta de disputa política para abrir as portas, para abrir espaço na sociedade.”. O secretário de Saúde e Bem-Estar Social petista assinala que a participação popular foi incorporada em outros fóruns, como por exemplo, “O Conselho da Cidade, que quase substitui o OP, porque tem representantes de todas as entidades, não importa de que segmento, reúne todas as associações de bairros.”. Desse modo, o governo petista se estabilizou no município após vencer as eleições de 2008, com uma aprovação de mais de 65% dos votos válidos, e não deu continuidade ao OP.

³⁸ Informações obtidas junto à prefeitura de Matão.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas na trajetória do OP, que parecem indicar uma relação entre cooperação (relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo) e continuidade dessas propostas.

Tabela 3

Relações entre OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo nos municípios selecionados, segundo a trajetória do OP (1997 - 2012)

Municípios	Gestões municipais segundo as estratégias políticas e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	Conflito				Interrompida
São Carlos		Cooperação* (Emenda por vereador)	Cooperação (Emenda por vereador)	Cooperação (Emenda por vereador)	Contínua
Rio Claro	Conflito	Conflito		Cooperação (Emenda por vereador – individual e coletiva)	Descontínua

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação SEADE/TRE e entrevistas.

* A partir de 2002.

O grau de abrangência do OP nos três municípios

A trajetória do OP nos três casos estudados foi examinada por meio dos desdobramentos das relações de conflito entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo. Primeiramente, analisamos tais relações por meio da bancada do governo na Câmara e das estratégias adotadas, dado o número de cadeiras que ele possui. Essas estratégias parecem indicar uma relação entre a formação de governos de coalizão e a continuidade dessas gestões, mas não do OP. Em seguida, examinamos as relações entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo e observamos que onde essas relações resultam no consentimento dos partidos na Câmara, mediante a

concessão de benefícios do orçamento, essas experiências sobrevivem. Agora, resta saber quais os efeitos dos padrões de conflito e cooperação, entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo, no grau de abrangência do OP, isto é, na profundidade ou na amplitude do OP em termos de qualidade dessas experiências.

Nesse sentido, o grau de abrangência do OP foi observado nos três casos estudados a partir das seguintes variáveis: sobrevivência do OP; grau de institucionalização da proposta participativa; implantação de outros mecanismos de transparência na gestão municipal; introdução de outros canais formais de comunicação entre a administração e a população; ampliação do número de conselhos setoriais e de conselhos gestores existentes; e crescimento do número de associações do município no nível da sociedade.

274

Assim, com base na incidência das variáveis mencionadas, construímos três tipos sintéticos de abrangência do OP: o participativo, o bifurcado e o interrompido. As experiências de OP denominadas participativas, sobrevivem e se tornam mais abrangentes, ou seja, têm um alcance maior na medida em que possibilitam a criação de dispositivos para a institucionalização desse processo participativo, incentivam a ampliação dos mecanismos de transparência e dos canais de comunicação entre a administração e a população como ouvidoria, bem como outras instâncias participativas tais como os conselhos de políticas públicas e os conselhos gestores. Em relação à sociedade, observamos ainda o crescimento das redes associativas do município. Já as experiências bifurcadas de OP têm alcance limitado na medida em que atravessam momentos de interrupção e, como resultado disso, não conseguem se institucionalizar no município. Outros mecanismos de comunicação e transparência do governo também se encontram em uma fase embrionária, e as redes associativas da sociedade civil não proliferaram. Já as experiências de OP interrompidas caracterizam-se sim-

plesmente pela interrupção dessa proposta e/ou pela substituição do OP por fóruns mais regulados, consultivos, que trabalham com organizações da sociedade civil.

O caso de Matão é marcado pela interrupção da proposta de OP a partir da segunda administração petista. O OP iniciou-se em 1997, com uma metodologia inspirada na experiência de Araraquara³⁹. A cidade foi dividida em treze regiões, onde a população se reunia em duas assembleias, uma informativa e a outra deliberativa, e nesta eram escolhidas três prioridades para cada região, totalizando 39 prioridades para cada ciclo anual do OP. Além disso, cada região elegia os seus representantes para participarem do Conselho do OP, o qual ficava encarregado de fiscalizar o processo e decidir as possíveis alterações. Segundo a própria administração, não houve condições de realizar todas as demandas, especialmente devido às condições financeiras do município aliada a outros fatores tais como a forte oposição do Legislativo, a falta de experiência administrativa etc. Nesse sentido, o compromisso da administração na segunda gestão foi o de realizar as demandas que não foram efetivadas na primeira gestão, mesmo porque o governo do PMDB, que substituiu a primeira administração, não contemplou as prioridades votadas pela população. O princípio da participação popular, segundo a administração municipal, foi mantido por meio da criação de diversos conselhos para além dos obrigatórios para repasse de recursos. De acordo com o atual secretário de Saúde e Bem-Estar Social, Ademir de Souza:

De 2005 a 2008 era muito isso, o que a gente assumiu na campanha de concluir o que já tinha sido priorizado, porque houve um rompimento nesse processo. A gente cumpriu todos esses compromissos, mas mantivemos o

275

³⁹ Sobre a experiência de Araraquara, consultar Marino Junior (2005) e Moraes (2007).

princípio de participação popular em outros fóruns [...]. Se a gente tinha a demanda na mão, tinha o estudo da cidade, ir lá somente para falar com as pessoas, não tinha sentido de nada.

Em São Carlos, o OP permaneceu em vigor desde a primeira gestão petista até os dias atuais, completando no ano passado seu décimo aniversário⁴⁰. Esse mecanismo participativo, segundo a atual administração municipal, contribuiu para uma inversão de prioridades na medida em que a distribuição dos recursos por região contemplou os bairros periféricos em relação aos não periféricos. Além dessa proposta, a gestão petista implantou mecanismos de transparência na gestão municipal por meio da Ouvidoria e do Portal da Transparência, via internet, disponibilizando informações a respeito das contas da prefeitura (receitas e despesas). Observamos também, ao longo do período, um elevado crescimento do número de associações no município e de conselhos municipais de políticas públicas setoriais⁴¹. Em relação à institucionalização do OP, existe a Lei Municipal n. 11.418/97, que autoriza o Poder Executivo a criar mecanismos de participação popular. Além disso, o OP faz parte da estrutura legal do município desde a reforma administrativa de 2004, quando entrou no organograma da prefeitura por meio da criação da Coordenação do Orçamento Participativo. Em relação ao cumprimento das demandas eleitas pela população bem como à porcenta-

276

⁴⁰ De 2001 a 2008, o OP realizou 148 reuniões, das quais 12.737 pessoas participaram; foram realizadas mais de quinhentas obras e investidos R\$ 82.188.000,00. O município sediou o IV Congresso Paulista de Participação Popular (março/2006), além de Encontros Regionais do Fórum Paulista de Participação Popular e da Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

⁴¹ Em 2001, o município contava com 10 conselhos municipais (incluindo os quatro obrigatórios) e em 2008, esse fórum aumentou para 28 (incluindo os cinco obrigatórios para repasse de recursos federais). Da mesma forma, em 2001, a cidade tinha 18 associações de bairro formalizadas e em 2008, esse quantitativo aumentou para 39.

gem de recursos destinados ao programa, a visão da atual administração nesse ponto é singular na medida em que o OP decide obras, que por sua vez geram gastos – um posto de saúde, por exemplo, demanda a contratação de funcionários. Dessa forma, a execução das obras demandadas pelo OP, no município de São Carlos, é um processo que muitas vezes extrapola o ciclo decisório anual⁴².

O OP de Rio Claro foi implementado no governo do PV/PT, de 1997 a 2004. Essa experiência foi marcada por inúmeros problemas, como a não viabilização das obras escolhidas pela população. Nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão: “Isso é uma coisa que faz perder a credibilidade, movimenta aquele monte de gente, não dá continuidade. Gera uma frustração e ainda você tinha a comunidade muito contra, então foi muito difícil o segundo mandato”. O governo que substituiu o PV/PT não deu continuidade à proposta de ampliar a participação, somente reuniu os conselhos que são obrigatórios por lei. Segundo a administração, o Conselho de Saúde não se reuniu “só para cumprir tabela”, mas fez o seu papel, rejeitou as contas. Prossegue Olga Salomão:

277

Este é um ganho que vem do governo Cláudio, ficou. O Conselho de Saúde teve um papel fundamental, mas quem era do Conselho de Saúde, todo o pessoal do PT, bem consistente no Conselho, com formação, com tudo, é outra forma.

O OP foi objeto de campanha eleitoral na cidade de Rio Claro em 2008, inclusive foi questionado nos debates eleitorais sobre a implantação dessa proposta e a atual administração assumiu o compromisso de retomá-lo. A questão da

⁴² Entre 2001 e 2007, segundo informações da própria prefeitura, o OP tinha o equivalente a R\$ 8.188.500,00 em obras pendentes.

participação popular foi colocada no programa político do governo, que estava organizado por quatro princípios bem-definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e excelência nos serviços públicos. A atual gestão implementou o OP com uma metodologia inovadora, distinta da que é usualmente realizada. Nesse sentido, o novo modelo de OP é caracterizado por um desenho mais interativo, e a população participa das assembleias regionais respondendo a quatro perguntas em grupos: 1. O que tem de bom onde você mora? 2. O que tem que não é bom? 3. Como cada um de vocês, como cidadão, pode ajudar a melhorar o que está bom e o que não está bom? 4. Como a prefeitura pode contribuir com isso?

278

Ademais, o OP é mais informal quanto às regras pre-estabelecidas, criadas ao longo do processo, e as decisões são implementadas conforme a disponibilidade orçamentária. Normalmente, as demandas da população não se restringem às obras – as prioridades desta englobam programas, decisões administrativas etc. Cabe mencionar que as regras do OP de Rio Claro novamente estão sendo formuladas pela administração pública, com pouca intervenção da população, conforme observado na resposta da coordenadora deste processo, a vice-prefeita Olga Salomão, quando questionada a respeito da existência de conselhos: “Não tinha Conselho, não existia, nós elegemos 119 pessoas como representantes dos bairros, e agora com esse grupo vamos fazer um Conselho, não sei se Conselho, se um Fórum, nós estamos pensando o que fazer”. As outras instituições participativas (conselhos, conselhos gestores, conferências municipais) estão sendo retomadas na atual gestão.

Na Tabela 4, é possível visualizar sinteticamente as variações nos graus de abrangência do OP nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo a trajetória do OP, nas três últimas gestões municipais.

Tabela 4

Abrangência do OP nos municípios estudados, segundo a trajetória do OP (1997 - 2012)

Municípios	Grau de abrangência do OP	Trajетória do OP
Matão	Interrompido (o OP não continuou).	Interrompida
São Carlos	Participativo (Lei Municipal, instituição da Coordenação do OP no organograma da prefeitura, implantação de ouvidoria e Portal da Transparência, crescimento do número de associações comunitárias e ampliação dos diversos conselhos setoriais, gestores e conferências).	Contínua
Rio Claro	Bifurcado (retorno do OP e retomada dos diversos conselhos setoriais, gestores e conferências).	Descontínua

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação SEADE/TRE e entrevistas.

As mudanças observadas nas dinâmicas políticas locais

Analisamos, neste artigo, três experiências participativas implementadas em contextos similares, mas que apresentaram trajetórias diferentes. Os desdobramentos dos padrões de relações de cooperação e de conflitos entre atores políticos locais explicam em parte a sobrevivência e o grau de abrangência do OP.

Na Tabela 5, é possível visualizar sinteticamente, nos municípios analisados, as mudanças nas relações de poder entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo, bem como os seus diferentes efeitos na consolidação desta instituição participativa.

No caso de São Carlos, onde o PT e o OP festejam o seu 11º aniversário, observamos que as relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos governistas variaram durante essas três gestões. No primeiro mandato petista, embora a estratégia de negociação entre Executivo e Legislativo tenha sido a NP, houve um acordo entre estes atores políticos para neutralizar os obstáculos contra essa reforma participativa que se mantém até hoje. Tal pacto resultou em um novo padrão de negociação conhecido como “emenda parlamentar”, no qual cada vereador, independentemente de ser da base governista ou da oposição, tem uma

Tabela 5

Síntese das mudanças observadas nas relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo (1997 - 2012)

Municípios	Gestões municipais segundo as relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo				Grau de Abrangência do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	OP, NP e Conflito		Coalizão	NP	Interrompido
São Carlos		OP, NP e Cooperação* (emenda por vereador)	OP, Coalizão com "porteiras fechadas" e Cooperação (emenda por vereador)	OP, Coalizão sem "porteiras fechadas" e Cooperação (emenda por vereador)	Participativo
Rio Claro	OP, NP e Conflito	OP, NP e Conflito		OP, Coalizão "sem porteiras fechadas" e Cooperação (Emenda por vereador – individual e coletiva)	Bifurcado

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação SEADE/ TRE e entrevistas.

* A partir de 2002.

mesma quantidade de recursos destinada a investimentos. Nas administrações subseqüentes, verificamos que o PT são-carlense conquistou outros aliados políticos, inclusive negociando cargos e secretarias. Aqui também foi observada uma mudança que aparentemente tem influenciado esse processo participativo. As secretarias foram, a partir da segunda gestão petista, caracterizadas pela intensificação da política de alianças, distribuídas entre os partidos de acordo com as pastas ministeriais (em analogia com o governo federal) e "com porteiras fechadas". Já na terceira gestão, essa distribuição se deu "sem porteiras fechadas", o que na visão da própria administração é mais democrático.

O caso de Rio Claro, embora apresente uma trajetória completamente diferente da experiência são-carlense em curso, compartilha algumas similaridades com a mesma. O OP em Rio Claro foi implementado pelo PV/PT em 1997, segundo ano do primeiro mandato dessa coalizão. Depois de uma interrupção de quatro anos, o OP voltou ao município, comandado agora pelo PMDB/PT, com uma metodologia mais interativa. A administração rio-clareense, tal como em São Carlos, fez um acordo com o Legislativo por meio de uma emenda parlamentar, já transformada em uma versão coletiva, na qual os vereadores se juntam em blocos para direcionar uma verba maior em determinado setor para a população. Além disso, a nova administração tratou de fazer alianças com o Legislativo para garantir a governabilidade e também abriu mão das “porteiras fechadas”.

No caso de Matão, as relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo foram conflituosas e o OP não teve continuidade, embora o PT tenha conquistado a terceira vitória não consecutiva no município. As razões da descontinuidade apresentadas pela administração foram muitas, mas observamos que a situação política desfavorável relativa ao Legislativo contribuiu para a descontinuidade da gestão e do OP. O governo não foi capaz de costurar alianças, nem acordos com o Legislativo, tal como nos outros casos. Depois de um hiato, o PT voltou ao município, conseguiu formar uma coalizão, mas não deu continuidade ao OP. Entretanto, a segunda gestão petista, com a ajuda do governo federal, realizou as obras aprovadas pelo OP no primeiro mandato, o que legitimou o governo frente à população e fez com que vencesse as eleições pela terceira vez com um alto índice de aprovação, elegendo também 50% da Câmara Municipal. A participação, segundo o governo, foi mantida em diversos conselhos municipais, especialmente por meio do Conselho da Cidade, que agrega várias organizações da sociedade civil. Isso

significa que o governo do município de Matão não deu continuidade ao OP, mas criou canais de participação mais regulados (com participação indireta e apenas poder consultivo), que não entram em conflito com o Legislativo.

Assim, podemos concluir que as variações nos padrões de relações com os poderes Executivo, Legislativo e Municipal, além dos partidos que compõem o governo, nos ajudam a explicar as diferentes trajetórias do OP, nos três casos estudados, bem como o alcance dessas experiências em termos qualitativos. Nesse sentido, observamos que, quando os desdobramentos dos padrões de conflito examinados nas trajetórias estudadas levam a situações de cooperação entre os atores, como no caso de São Carlos, a experiência do OP tem alcances maiores. Ademais, observamos o aparecimento de novas práticas institucionalizadas de políticas observadas por meio das novas relações entre o PT e os poderes Executivo e Legislativo, conforme verificamos por meio dos novos desenhos de políticas locais, especialmente nos casos de São Carlos e Rio Claro.

282

Luciana Andressa Martins de Souza

é doutora em ciência política e pesquisadora do Cebrap.

Referências Bibliográficas

- ABERS, R. N. 2000. *Inventing local democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ANDRADE, R. C. 1998. “Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo”. In: _____. (org.) *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, pp. 15-40.
- ANTONIOSI, L. 2005. *Marketing político em uma gestão participativa: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Matão*. Dissertação de mestrado. Araraquara: Centro Universitário Araraquara.
- AVRITZER, L. 2003. “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: _____. ; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 13-60.
- _____. 2000. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”.

- Relatório final do projeto “Civil society and governance”*. Campinas: Unicamp, pp. 1-39.
- _____. 2006. “New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics”. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n.3, pp. 623-637.
- BAIOCCHI, G. 2003. “Radicals in power”. In: _____. (eds.) *Radicals in power: the Worker’s Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. London: Zed Books, pp. 1-26.
- BITTAR, J.; LASSANCE, A. 2003. “O modo petista de governar”. In: BITTAR, J (org.). *Governos estaduais: desafios e avanços*. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo, pp. 15-29.
- CHAUDHURI, S.; HELLER, P. 2008. “The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment”. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf>. Acesso em 25/08/2008.
- COUTO, C. G. 1998. “Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano”. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, pp. 41-72.
- DIAS, M. R. 2000. *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Iuperj.
- EVANS, P. B. 1995. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- FEDOZZI, L. 2001. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: IPPIR.
- _____; SCHNEIDER, A. 2006. “Competitive institution building: the PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul”. *Latin American Politics & Society*, v. 48, n. 3, pp. 1-31.
- GOLDFRANK, B. 2005. “The Politics of deepening local democracy: decentralization, party institutionalization, and participation”. Disponível em <http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/2/6/0/pages42602/p42602-1.php>. Acesso em 15/09/2008.
- JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. 1996. “Orçamento Participativo: corresponsabilidade na gestão das cidades”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 119-128.
- LARANJEIRA, S. M. G. 1996. “Gestão pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 129-137.

- LÜCHMANN, L. H. H. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- MARQUETTI, A. 2003. “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 129-156.
- MARINO JUNIOR, J. 2005. *O Orçamento Participativo e poder local: um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002*. Tese de doutorado. São Carlos: CECH-UFSCar.
- MENEGUELLO, R. 1998. *Partido e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MORAES, D. S. 2007. *Inovação democrática no interior paulista: um estudo sobre o desenvolvimento dos casos de Orçamento Participativo em Araraquara e São Carlos, gestão 2001-2004*. Dissertação de mestrado. São Carlos: CECH-UFSCar.
- NAVARRO, Z. O. 2003. “Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”. In: _____; AVRITZER, L. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 89-128.
- NOGUEIRA, M. A. 2004. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez.
- PIRES, V. 2001. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole.
- PIZZIRANI, F. 2006. *O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do OP de Rio Claro/SP*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFLCH-USP.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. 2003. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes.
- SAMPAIO, A. P. S. 2005. “Orçamento Participativo de Vitória: elementos para uma abordagem institucional”. In: *Anais do 24º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.
- SANTOS, B. S. 1998. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy”. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- SILVA, M. K. 2003. “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 157-185.
- SOUZA, C. 2001. “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, pp. 84-97.

- SOUZA, L. A. M. 2010. *Do local para o nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de doutorado. São Carlos: CECH-UFSCar.
- TEIXEIRA, C. C. 2003. “O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 189-215.
- WAMPLER, B. 2003. “Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 61-86.
- . 2008. “Does Participatory Budgeting deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil”. Disponível em <[http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory Institutions.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory%20Institutions.pdf)>. Acesso em 29/09/2008.

Outros materiais

- BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. 2005. “Making space for civil society: evidence from governance reforms in 10 Brazilian municipalities”. Disponível em <<http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf>>. Acesso em 14/09/2008.
- CÂMARA MUNICIPAL DE MATÃO. Disponível em <<http://www.camaramatao.sp.gov.br>>. Acesso em 21/10/2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIO CLARO. Disponível em <<http://www.camararioclaro.sp.gov.br>>. Acesso em 29/09/2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Disponível em <<http://www.camarsaocarlos.sp.gov.br/portal>>. Acesso em 05/10/2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MATÃO. Disponível em <<http://www.matao.sp.gov.br>>. Acesso em 29/09/2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO. Disponível em <<http://www.rioclaro.sp.gov.br>>. Acesso em 21/10/2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Disponível em <<http://www.saocarlos.sp.gov.br>>. Acesso em 02/10/2009.
- SEADE. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em 02/10/2009.
- TSE. Disponível em <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em 21/10/2009.

MICROTERRITORIALIDADE E CONTROLE SOCIETAL *

Júlia Moretto Amâncio

Lizandra Serafim

Monika Dowbor

A provisão de serviços públicos de saúde e assistência social é objeto de frequentes ações de controle societal realizadas por atores inesperados pela literatura, as associações de bairro¹. Os resultados desta pesquisa, conduzida em torno das Unidades Básicas de Saúde (UBSs) de São Paulo, desvela três aspectos importantes: recoloca o debate sobre ação coletiva no microterritório, nível pouco tratado pela literatura sobre a participação; amplia a análise para fora

* Este artigo é resultado de pesquisa “Reforma de serviços públicos – O papel da ação coletiva e da *accountability* social (Delhi e São Paulo)” produzida pela equipe de pesquisadoras do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do Institute of Development Studies (IDS), sob a coordenação de Peter Houtzager. A realização da pesquisa foi possível em função do apoio do Development Research Centre for the Future State do IDS e foi financiada pelo Department for International Development (Reino Unido). Durante o processo da elaboração do artigo, recebemos valiosas contribuições de Adrian Gurza Lavalle, Eduardo Marques, Peter Houtzager, Ernesto Isunza Vera, Renata Bichir e pesquisadores do Núcleo de Jovens Pesquisadores do Cebap, aos quais estamos muito gratas, assumindo todos os possíveis erros como tão-somente de nossa responsabilidade.

¹ Conforme será desenvolvido posteriormente, entendemos por controle societal “a incidência de cidadãos sobre os processos decisórios seja mediante o fornecimento de informação, a determinação de prioridades, a implementação ou como formas de avaliação e supervisão” (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p.31).

dos espaços institucionalizados de participação e apresenta um ator não previsto pela literatura setorializada de políticas públicas: o generalista.

A pesquisa foi realizada entre 2007 e 2008 em 45 regiões de baixa renda de São Paulo, e buscou identificar ações coletivas que visavam à melhoria da qualidade dos serviços nas áreas de saúde e assistência social, por meio dos programas Saúde da Família (PSF) e Renda Mínima (RM). Ela evidenciou que nesses microterritórios, onde ocorre a provisão dos serviços públicos básicos, há associações locais que realizam uma ampla variedade de ações de controle societal, que vai dos protestos ao encaminhamento administrativo de suas demandas para exigir melhorias nos serviços distribuídos em suas comunidades. Sua existência e perfil não podem ser depreendidos, no entanto, das trajetórias dos setores pesquisados. Diferentemente do que alegam as literaturas sobre participação cidadã e setorial, a pesquisa aponta que não é o tradicional movimento popular de saúde que faz o controle societal do PSF no microterritório – apenas 11% dos atores possuem uma ligação com aquele movimento – e que, apesar da falta de registro sobre usuários organizados na assistência social, sobre o RM também incidem as ações de controle dos atores locais. Em outras palavras, os atores detectados pela pesquisa não constituem os protagonistas do setor de saúde nem são vinculados a qualquer trajetória setorial específica: trata-se das associações de bairro, eclipsadas pela literatura, de perfil generalista por exercerem controle societal sobre os diversos serviços públicos.

Na pesquisa, foram registradas também diferenças setoriais em termos de tipos de ações desenvolvidas sobre cada programa. Enquanto que, no caso do PSF, os atores utilizam mais frequentemente repertórios contenciosos, como a realização de manifestações públicas, protestos, abaixo-assinados e assembleias na comunidade; no caso do RM, observa-

mos que os atores buscaram mais informação e acionaram em maior medida o judiciário.

As proposições das literaturas que tangenciam as interações entre os atores da sociedade civil e aqueles do Estado em processos da implementação de políticas públicas e provisão de serviços, invisibilizam a política no microterritório, tratando apenas dos níveis centralizados do processo decisório das políticas. Assim, a literatura sobre a participação se concentra primordialmente nos espaços participativos (conselhos setoriais, conferências, Orçamento Participativo etc.) em detrimento de outras formas de interação dos atores coletivos com o Estado, voltando-se para os níveis macroterritoriais de análise (municipal, estadual ou nacional), onde esses espaços existem e/ou são previstos por lei e onde operam os atores coordenados e centralizados. Essa literatura tende também a trabalhar setorialmente, foco que compartilha com o das políticas públicas, e, em função disso, credita às trajetórias setoriais a capacidade explicativa. Por fim, a literatura sobre *accountability* social, como forma das organizações da sociedade civil exercerem o controle sobre o Estado, privilegiou a análise da atuação nos níveis macro, em que os custos reputacionais entre as organizações da sociedade civil e o Estado explicavam a maior parte dos episódios.

As literaturas aqui referidas poderiam, no limite, pelo seu foco setorial, prever a presença dos atores coletivos ligados ao setor de saúde exercendo pressão sobre o Estado no microterritório, onde atua o tradicional movimento popular de saúde, mas não oferecem instrumental analítico para lidar com a fase da implementação da política pública fora dos espaços institucionais de participação. Partindo do desafio de entender as dinâmicas entre os atores coletivos e a provisão local de serviços públicos e suas melhorias, e levando em consideração que não existe evidência empírica de que formas menos rigorosas de controle societal não con-

tribuem para a melhoria da provisão de serviços públicos e das políticas públicas em geral, foi estabelecida a seguinte hipótese, deduzida das análises setoriais: a implementação do PSF no setor de saúde seria objeto de intenso controle societal nas regiões com presença marcante do movimento popular de saúde, enquanto o programa de assistência social, por falta de atores coletivos representando os usuários, seria desprovido de tais ações de controle.

A incidência da ação dos atores coletivos sobre a provisão de serviços públicos encontrou sua expressão analítica no conceito de controle societal (Gurza Lavallo e Isunza Vera, 2010), que permite incluir diversos tipos de ação dos atores coletivos. O conceito aponta também para o limite da discussão aqui desenvolvida: considerando a ideia de que o controle social é de fato um sistema (Isunza Vera, 2010), e que, portanto, vai muito além do nível local da provisão de serviços, estamos iluminando *uma* parte do controle societal que acreditamos ser fundamental para o debate acerca das possibilidades e limites da participação e da qualidade de serviços públicos.

290

O texto se inicia com o debate da literatura para, na segunda seção, apresentar, em linhas gerais, as trajetórias de saúde e assistência social baseadas nas análises setoriais para apontar as hipóteses construídas sobre o controle societal de atores coletivos no nível microterritorial. A terceira parte do texto explicita o desenho da pesquisa empírica e as escolhas metodológicas. Na quarta seção, encontra-se a discussão dos dados, e na conclusão indicam-se os desafios para novas pesquisas sobre microterritorialidade e controle societal.

A política microterritorial: breve discussão com a literatura

Iniciaremos a discussão proposta percorrendo a literatura fundamental sobre participação social, buscando ali identificar a presença de atores coletivos organizados no nível microterritorial e de ações empreendidas por tais atores

pela melhoria da provisão de serviços públicos, compreendendo a fase de implementação da política pública.

As literaturas sobre movimentos sociais e participação cidadã têm uma origem comum nas organizações de base, com especial atenção àquelas que se constituíram nos anos 1970 nas periferias das grandes cidades, tais como os conselhos populares de saúde, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os sindicatos, os clubes de mães, as Sociedades Amigos de Bairro (SABs), as pastorais organizadas pela igreja católica etc. Na maior parte das vezes, elas foram tratadas na chave da autonomia e da cultura política, e só marginalmente em sua relação com o Estado e atores políticos como partidos ou sindicatos, como em Boschi (1987), Sader (1988) e Doimo (1995).

Nos termos de Gurza Lavalle e Bueno, se nos anos 1970 e 1980 tais atores coletivos “foram observados com altas expectativas no debate acadêmico como novos atores da transformação social” tendo sido pensados, sobretudo nos anos 1980, “no registro dos movimentos sociais, especificamente como movimentos de bairro alinhados dentro do campo dos movimentos populares” ([no prelo], p. 5); já nos anos 1990:

as associações de moradores perdem a centralidade no debate acadêmico, pois suas reivindicações eminentemente distributivas, sua baixa visibilidade e suas capacidades mínimas para disputar a agenda pública tornaram-nas pouco palatáveis às exigências normativas que definem o teor do debate no Brasil sobre a sociedade civil nesses anos (Gurza Lavalle e Bueno, [no prelo], p. 6).

Com a emergência de novas formas de interação entre Estado e atores coletivos, o debate sobre movimentos sociais na chave da autonomia-cooptação sofre um esvaziamento nos anos 1990 (Tatagiba, 2007), dando lugar à categoria de sociedade civil enquanto lugar ocupado por atores múltiplos

(Gurza Lavalle, 2003; Abers e Von Bülow, 2011). O foco dos estudos empíricos passa a ser a relação com o Estado por meio dos espaços participativos em criação e expansão no período, dos processos de construção institucional dos espaços, de seu impacto na cultura política e na democratização da gestão local, de sua capacidade distributiva e eficiência deliberativa e das dinâmicas de interação entre os atores no interior dos espaços (Baierle, 2000; Cortês, 1998; Lüchmann, 2002; Tatagiba, 2007; Silva, 2003; Avritzer, 2003; Marquetti, 2003; Navarro, 2003; Fuks, 2007).

292 A disposição normativa dessa literatura em observar o potencial transformador de tais espaços, em sua capacidade de democratizar as políticas públicas produzidas, reforçou a formulação destas como etapa privilegiada (Tatagiba, 2007), ocorrendo em espaços centralizados no nível municipal. Como consequência, não avançou em estabelecer distinções analíticas sobre a incidência da participação em outras fases da política pública, além de prestar pouca atenção em interações importantes, como a participação no nível submunicipal e em espaços de fiscalização e monitoramento da execução das políticas e programas como conselhos gestores de UBSs ou caravanas de fiscalização de obras do Orçamento Participativo. Com isso, as organizações fundadas em microterritórios e sua ação política local se tornam invisíveis, e as organizações mais estruturadas e articuladas em nível municipal em suas relações com o governo na construção das políticas públicas, ocupam lugar central das análises.

Considerando a organização dos conselhos de políticas públicas específicas, como no Sistema Único de Saúde e no Sistema Único de Assistência Social, as análises sobre o tema se organizam também de maneira setorial, focando em atores organizados especificamente por áreas de políticas, tais como movimento de saúde, de moradia etc. (Raichelis, 2000; Mestriner, 2005; Teixeira, Kayano e Tatagiba, 2007; Teixeira et al., 2007) A mesma tendência observa-se na lite-

ratura sobre políticas públicas (Cohn e Elias, 2005; Yazbek, 2004b; Sposati, 2007), que tende a ser especializada setorialmente², conforme indicam Souza (2003) e Marques (2005).

A partir de 2003, com a criação de novos conselhos e conferências pelo governo Lula, tornou-se maior a preocupação da literatura em compreender as experiências de nível nacional (Pogrebinschi, 2010; Silva, 2009; Cortês et al., 2009). Aqui a atenção se volta a atores cada vez mais organizados nacionalmente, seja na relação com o Executivo federal, seja na definição de diretrizes das políticas públicas, ou na relação com suas bases³. As dinâmicas microterritoriais são invisibilizadas ainda mais por esta literatura, focada no âmbito federal e nas dinâmicas circunscritas aos espaços constituídos neste nível.

Além de conselhos de políticas públicas, o Orçamento Participativo (OP) também constituiu um espaço estudado por essa literatura desde os anos 1990, como uma das grandes inovações na gestão democrática local. Por ser um dispositivo de participação baseado no território e organizado a partir dos bairros, envolvendo diretamente organizações locais em plenárias regionais, ele foi retratado pela literatura a partir de questões referentes às dinâmicas políticas locais, que influenciam as disputas e o exercício da representação naquele espaço (Abers, 2000; Baierle, 2000; Baiocchi, 2001). No entanto, o enfoque está no impacto exercido por tais dinâmicas sobre o funcionamento do espaço em si e suas

² Entre as exceções, vale notar os trabalhos sobre institucionalismo com foco no federalismo de Arretche, (2002) e Melo (2005) ou ainda o trabalho pioneiro de Marques (2005) que propõe o modo de análise de políticas públicas pautado nas redes, atores e instituições.

³ Vale registrar outro processo em curso na literatura brasileira: a “volta” aos movimentos sociais (Tatagiba e Teixeira, 2005; Silva, 2010) que busca compreender a combinação de estratégias adotadas pelos mesmos para incidir nas políticas públicas; os conflitos e impactos trazidos pela experiência de participação institucional sobre suas formas de organização e sobre sua capacidade de mobilização e representação desde as bases. Esse processo, ainda incipiente, não envolve a volta ao microterritório.

consequências para a definição do investimento público municipal. A análise continua centrada na estrutura institucional do OP, criada pelo Estado para promover a participação, envolvendo o microterritório em seu arcabouço institucional próprio. O objetivo da relação estabelecida também é claro: incidir em um aspecto da política pública (investimento público), e não a melhoria da qualidade dos serviços ou políticas públicas implementadas em nível microterritorial. A relação analisada é, por excelência, circunscrita ao espaço do OP e às dinâmicas próprias deste. Em nosso estudo, abordamos de maneira exploratória relações com o recorte empírico da qualidade dos serviços públicos. Ao olhar para ações com tal conteúdo, não definimos *a priori* os espaços ou canais a circunscrever tais relações, como OPs ou conselhos.

294

Conforme discutido brevemente acima, o aparato analítico da literatura sobre a participação, por se focar nos espaços centralizados de participação em âmbito municipal, como conselhos e OP, seus atores e dinâmicas internas, não oferece instrumentos analíticos suficientes para a análise da ação voltada para a melhoria de serviços em microterritórios e não concentrada em espaços pré-determinados.

Para nos referirmos às ações empreendidas por esses atores, organizados no nível microterritorial e que intervêm na provisão de serviços públicos, utilizamos o conceito de controle societal tal como introduzido por Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010). Tal conceito nos permite tornar mais abrangente a análise sobre as possibilidades de interação entre atores sociais e estatais, e as formas de incidência sobre as políticas públicas, ao incluir dimensões menos formalizadas, como espaços consultivos não mandatórios, como parte do exercício do controle social. Essa inclusão é importante na medida em que não existe evidência empírica de que formas menos rigorosas de controle social, realizadas por atores coletivos e individuais em âmbito local com grau de organização e coordenação menores, não contribu-

am para a melhoria do fornecimento de serviços públicos e das políticas públicas em geral, e para a garantia de direitos.

Controle societal é definido pelos autores de forma ampla como “a incidência de cidadãos sobre processos decisórios, seja mediante o fornecimento de informação, de determinação de prioridades, de implantação, seja mediante formas de avaliação e supervisão” (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p.31). Ao olharmos para as interações entre os atores que buscam incidir nas políticas públicas, na fase da implementação da política e no local onde esta política, representada por um tipo de programa, é provida aos usuários, tal abordagem nos permite incorporar à análise outras ações que antecedem, complementam, reforçam e transcendem ações de *accountability* societal. Para os autores, responsividade e sanção são elementos fundamentais da *accountability*, mas constituem um subgrupo da categoria de controle societal⁴.

⁴ Peruzzotti e Smulovitz (2001) definem *accountability* social de maneira mais rigorosa e restrita. Ela envolve ações desencadeadas por atores coletivos, societais, chamando a atenção para inovações operadas por movimentos sociais, escândalos midiáticos e imprensa investigativa que ativam e fortalecem os mecanismos de controle horizontal. Inclui mecanismos para busca de informações, prestação de contas, sinalização de preferências dos cidadãos e sanção indireta que são permanentes; mecanismos que podem ser mobilizados durante todas as fases de uma política pública. O papel dos atores sociais, neste caso, é indireta, já que o controle só é realizado efetivamente, segundo essa definição, pelas agências de controle do próprio Estado, em última instância, por atores estatais. É, portanto, uma forma exigente de controle, pois depende o suficiente de organizações centrais para promover ações que resultem em altos custos reputacionais para agentes do Estado; e indireta, pois depende de uma agência do Estado para operar o controle, o que não é necessário para a noção de controle societal aqui utilizada conforme Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010). Apesar de envolver diversas fases das políticas públicas, o conceito de *accountability* social acaba por categorizar analiticamente apenas processos e mecanismos formais que, acionados, provocam a sanção sobre as ações governamentais e a justificação de ações por parte dos atores governamentais. Fogem à análise processos menos formalizados como, por exemplo, contato direto de atores sociais com políticos ou gestores, processos de negociação e encaminhamento informais de demandas etc., invisibilizando também a ação de atores de nível local (ou seja, não necessariamente organizados em grandes movimentos sociais centralizados), que se mobilizam para acionar mecanismos formais e também informais de controle das ações do Estado.

Esse enquadramento permite considerar também uma maior amplitude de ações na medida em que evita focar apenas em espaços participativos, canais institucionalizados ou certos tipos de atores coletivos. De acordo com os autores,

O repertório de expedientes de controle social compõe um amplo leque que abarca desde, por um lado, formas de participação pontuais e individualizadas – algumas vezes fragmentadas como nos sistemas de queixas –, até, por outro, a participação coletiva e institucionalizada, facultada para a tomada de decisões vinculantes na operação político-administrativa de funções públicas (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p. 34).

296

Outro ganho advindo da percepção de Gurza Lavalle e Isunza Vera é a distinção analítica imposta entre controle social e societal. O controle societal é operado apenas no nível da ação coletiva, por atores coletivos organizados, mas não necessariamente formalizados, que “falam em nome de alguém” (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p. 23). A aproximação proposta pelos autores exclui, assim, tipos de controle que podem ser realizados por indivíduos. A abordagem de controle societal nos permite incorporar à análise um leque maior de ações e de atores sobre os quais a literatura apresentada acima não desenvolveu ferramentas analíticas suficientemente satisfatórias.

Análise setorial: prevendo a existência de atores coletivos locais

Conforme exposto acima, as literaturas sobre participação e movimentos sociais deixaram alguns registros de organizações nos microterritórios nos anos 1970 e 1980, pouco dizendo a respeito da presença e do tipo de ação política empreendida por atores coletivos locais no período mais recente. Se, naquele momento, a luta das organizações locais era pelo

acesso a serviços e equipamentos públicos no nível do bairro, atualmente o quadro de descentralização de serviços e equipamentos em áreas como saúde e assistência social é bastante distinto. Trata-se de setores que passaram por reformas nos anos 1980 e 1990 no sentido da universalização, descentralização e participação da comunidade. Novos sistemas foram construídos, novas camadas institucionais adicionadas às agências públicas e novas formas de provisão foram multiplicadas. Mesmo que a distribuição dos serviços sofra ainda desigualdades regionais, a cobertura cada vez mais ampla coloca a questão da qualidade dos serviços como um dos eixos centrais.

Embora a literatura que lida com a participação em determinados setores de políticas públicas raramente aborde a política do microterritório, ao desdobrar seus argumentos para a compreensão desse nível empírico, no caso de saúde e assistência social em São Paulo, poderia se esperar a ausência de controle societal sobre o RM a partir da ausência de atores locais identificada nas narrativas. Inversamente, é esperada sua presença no PSF, visto que o movimento popular de saúde continua ativo até hoje, ainda que restrito a algumas partes da cidade. A atuação desses atores seria reforçada pela existência de canais administrativos e participativos descentralizados, propícios para o exercício do controle social pois, apesar das semelhanças nas reformas a que foram submetidas ao longo dos anos 1990, as trajetórias setoriais se diferenciam em termos do formato institucional, da tomada de decisão, da provisão de serviços e da atuação de atores sociais.

Desde meados dos anos 1970, um amplo movimento social, que incluía profissionais de saúde e população usuária, havia se mobilizado na luta pela constituição de um sistema universal de saúde, inexistente até então. Em São Paulo, as ações do movimento visavam à instituição e melhoria dos serviços públicos nas regiões mais pobres da cidade, mais

especificamente na Zona Leste, e incluía como estratégia a participação em conselhos populares organizados no nível local, estabelecidos junto a equipamentos de saúde, e também ações como manifestações, assembleias gerais e reuniões com representantes do poder público (Escorel, 1998; Neder, 2007). O movimento como um todo participou em diversas instâncias e comissões no nível federal ao longo da segunda metade da década de 1980, e teve um papel de destaque na criação, sem precedentes no Brasil, de um sistema único de acesso gratuito, universal e pleno à saúde, guiado pelos princípios de descentralização e participação cidadã, em 1988. Presente nos conselhos participativos e conferências setoriais, o Movimento Popular de Saúde da Zona Leste continuou sendo um ator de relevância no setor até os dias de hoje.

298

Na assistência, os profissionais do setor – assistentes sociais – eram os únicos atores coletivos mobilizados nos anos 1980 e atuavam por meio de suas organizações de representação. Diferentemente dos seus colegas sanitaristas, não conformaram um movimento social e, apesar dos projetos e intenções, tampouco lograram organizar ou mobilizar os usuários. As entidades assistenciais, principais provedoras no setor, por sua vez, não constituíram um ator coletivo à parte, tendo optado por contatos individuais com o Estado. Semelhante ao setor de saúde, a assistência social atingiu o *status* de direito social e dever do Estado na Constituição de 1988, e foi regulada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) cinco anos mais tarde. Esse processo foi conduzido não apenas por agências de governo; o segmento reformista de assistentes sociais, suas organizações representativas e os cursos universitários aos quais estavam vinculados, com o apoio de algumas entidades privadas que proviam esse tipo de serviço, participaram da elaboração de propostas subsequentes para o setor, levando adiante sua aprovação e implementação.

O longo processo da implementação das reformas resultou, em meados dos anos 2000, em configurações insti-

tucionais aparentemente semelhantes nos dois setores: funcionando dentro de um sistema descentralizado do nível federal até o município e com a participação cidadã traduzida em conselhos e conferências. Apesar das semelhanças no arcabouço institucional, os setores continuaram se diferenciando pela presença do movimento popular de saúde e da ausência do seu equivalente no setor de assistência. A configuração dos espaços administrativos e participativos em 2007 também apontava para significativas diferenças, sendo mais descentralizada e participativa na área de saúde.

O setor público de assistência social não instalou uma robusta e capilar estrutura pública na cidade. Além da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), a instância mais próxima dos cidadãos foi constituída apenas em 2002 (Yazbek, 2004a): trata-se das 31 supervisões de assistência social, que contavam com uma infraestrutura de pessoal ainda precária, dentro das quais foram adicionadas, a partir de 2005, 31⁵ pontos de atendimento ao usuário, denominados Centro de Referência de Assistência Social, que são as “portas de entrada” do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Sob o controle dessa camada institucional, havia uma camada heterogênea de 334⁶ entidades privadas que prestavam os serviços assistenciais. A estrutura da governança participativa acompanhava a mesma lógica. O setor de assistência de um município de 10 milhões de habitantes contava com um só conselho, de nível municipal, ocupado majoritariamente pelas entidades assistenciais.

Na saúde, a estruturação era mais descentralizada e densa, apesar de sofrer mudanças a cada novo governo nos últimos vinte anos. Em 2007, havia cinco supervisões operando

⁵ Esse número vem crescendo desde 2005.

⁶ Em novembro de 2006, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo estabelecia 759 convênios com 334 entidades sociais para a prestação de serviços socioassistenciais. Dados oficiais divulgados pelo Observatório de Políticas Sociais da SMADS em novembro de 2007 (Amâncio, 2008).

sob o comando da Secretaria de Saúde; estas eram, por sua vez, responsáveis por 31 coordenadorias, todas instaladas e em funcionamento. Cada Coordenadoria administrava uma área com aproximadamente 300 mil pessoas, e era também responsável por uma quantidade de equipamentos públicos de saúde. Abaixo do nível das coordenações, havia equipamentos de saúde, geridos parte pelas entidades sociais, parte pela Secretaria de Saúde. Com exceção das supervisões, em todos os níveis administrativos e ao lado de cada equipamento, havia um conselho no qual os usuários ocupavam 50% das cadeiras. Em 2007, a cidade contava com 500 conselhos de UBSs.

300

A partir desses diagnósticos setoriais, as diferenças, tanto em termos de trajetória quanto da estruturação institucional e presença de atores no nível municipal, dariam conta de prever as dinâmicas de atuação dos atores em relação à provisão de serviços em âmbito local. Isto é, a implementação do programa no setor de saúde seria objeto de intenso controle societal nas regiões, com a presença marcante do movimento popular de saúde, enquanto o programa de assistência social, por falta de atores coletivos representando os usuários, seria desprovido de tais ações de controle.

Provisão de serviços no microterritório e atores coletivos

Para testar a hipótese deduzida da literatura – a ausência de atores que desempenham controle societal sobre a assistência social e a previsão de um determinado tipo de ator para a saúde – e compreender as formas de controle societal realizadas em nível submunicipal, onde a provisão de serviços de fato ocorre, em cada um dos setores foi escolhido um programa: o programa de atenção básica (Programa de Saúde da Família) na saúde, e o de transferência de renda (Renda Mínima) na assistência social. Os programas estudados são bastante distintos em termos da natureza do bem que proveem e nas formas de sua provisão. Em comum, ambos ser-

vem à mesma população de baixa renda residente em bairros periféricos e constituem os mais importantes programas, em escala e orçamento, voltados a esse grupo populacional em seus respectivos setores⁷.

O PSF foi adotado pelo Ministério da Saúde em 1994 como uma estratégia nacional para redirecionar o modelo de assistência à saúde pautado no atendimento hospitalar curativo para a atenção básica de cunho preventivo. Foi implementado, inicialmente, nas regiões mais pobres do país. Sua expansão foi vertiginosa: de uma cobertura de 1 milhão de pessoas no primeiro ano, ele passou para quase 30 milhões de beneficiários em 2000, e 55 milhões em 2002. Em dezembro de 2008, o PSF cobria 93,2 milhões de pessoas em todo o país (Departamento de Atenção Básica, 2009). Naquele mesmo ano, em São Paulo, o programa atendia 37% da população (Montone, 2009), e a sua cobertura era mais alta nas regiões que concentram a população mais pobre (Bousquat, Cohn e Elias, 2006).

O desenho nacional do programa valoriza fortes vínculos dos profissionais de saúde com a comunidade, ainda que inclua a possibilidade de um intermediário – entidade privada de prestação de serviços – entre ela e o poder público. A equipe do PSF, composta por um médico generalista (médico da família), um enfermeiro, um assistente de enfermagem e seis agentes comunitários de saúde, se localiza na Unidade Básica de Saúde (UBS), onde funciona também um conselho gestor. Cada equipe é responsável pela atenção a 1 mil famílias, habitantes de uma área territorial específica, e o agente comunitário de saúde do PSF é um residente local que visita regularmente cada uma das

⁷ O PSF não é voltado explicitamente aos pobres, e não tem qualquer exigência em termos de renda dos beneficiários, mas sua implementação tanto em São Paulo como em todo o país priorizou regiões com grande concentração de famílias pobres. Além disso, são esses os beneficiários que mais dependem da saúde pública, já que as classes médias e altas utilizam serviços de planos privados de saúde.

200 famílias de sua responsabilidade, encaminhando seus membros para consultas com enfermeiros e médico. Uma característica nova em relação ao modelo tradicional de atendimento básico do programa em São Paulo é a sua execução por uma dezena de organizações sem fins lucrativos, contratadas para esse fim pela Secretaria Municipal.

O Programa Renda Mínima foi criado em 2001, sendo o primeiro programa de combate à pobreza em larga escala na cidade, voltado a pessoas às margens do mercado de trabalho formal. Com um ano de existência, ele ultrapassou todos os outros programas de assistência social juntos, em termos de população atendida e parcela de recursos utilizada. No fim de 2008, o governo de São Paulo esperava que o programa atingisse mais de 200 das 300 mil famílias classificadas abaixo da linha de pobreza⁸. O orçamento do programa em 2006, R\$ 168,9 milhões, representava 88% dos recursos da SMADS. Vale mencionar que o RM não era uma particularidade do município de São Paulo. Vários governos municipais e o governo federal criaram, naquele período, programas de garantia de renda mínima mensal, visando o combate à pobreza intergeracional em grande escala e em diferentes graus dentro de uma perspectiva de direitos. Em pouco mais de uma década, programas de garantia de renda tornaram-se a principal estratégia de combate à pobreza do país.

Esses programas eram operacionalizados sem a presença dos tradicionais atores do setor, as entidades assistenciais. O desenho do programa expressava a ausência de intermediação: cada usuário recebia seu benefício da SMADS por meio de um cartão bancário, sem nenhuma intermediação ou contato adicional com as instâncias do Estado, com a exceção do cadastro, terceirizado pela prefeitura a uma empresa privada. A contrapartida do usuário se resumia a dois tipos de

⁸ A linha de pobreza é definida a partir da renda *per capita* de menos de meio salário mínimo (R\$190 em 2007).

condicionalidades: a frequência dos filhos na escola e o controle de vacinas, ambos monitorados por um processo gerenciado pela prefeitura.

Nesse sentido, as características dos programas reforçam as especificidades da trajetória de reformas de cada um dos setores, acima descritas.

A segunda opção metodológica pautada nas hipóteses deduzidas da literatura consistiu em escolher duas regiões que contrastam fortemente entre si: a Zona Leste, que passou por um processo de urbanização mais antigo, contou com a presença do movimento popular de saúde e hoje tem melhores condições de infraestrutura urbana; e a Zona Sul, que passou por um processo mais recente de ocupação desordenada, cuja urbanização ainda é incompleta e onde os atores do movimento popular não chegaram a se institucionalizar. Além dessas duas regiões, foram incluídas na amostra UBSs na região Sudeste. Quinze delas⁹ foram escolhidas em função da presença de atores coletivos do setor de saúde identificados previamente, e mais 30 foram sorteadas aleatoriamente, tendo como controle os níveis de renda – até meio salário mínimo *per capita* – e um número relativamente alto de beneficiários do RM.

Em cada uma das 45 microrregiões, lideranças locais foram identificadas pelos pesquisadores a partir de conversas prévias com os gerentes das UBSs selecionadas e do mapeamento dos atores coletivos do bairro. Tais áreas foram percorridas com o intuito de obter informações a respeito de lideranças e entidades sociais mais ativas na região¹⁰. Em seguida, foi escolhido em cada local o ator

⁹ Atualmente (2009) São Paulo conta com 407 UBSs, das quais 220 operam exclusivamente com o PSF.

¹⁰ Foram entrevistadas 53 lideranças comunitárias, além de gestores de UBSs e de coordenadorias de assistência social nas subprefeituras. As questões se referiam ao exercício do controle societal durante os anos de 2005 e 2007 e as entrevistas foram realizados entre os anos de 2007 e 2008.

coletivo mais atuante no exercício do controle societal, ou seja, que mais agia, em nome da comunidade e com o respaldo desta, em busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos ali ofertados. A escolha foi feita com base nos seguintes critérios: participação em algum canal coletivo de mobilização, tais como fóruns de debate sobre políticas públicas, conselhos gestores em vários níveis, associações comunitárias, entidades sociais, partidos políticos ou movimentos sociais; ação coletiva voltada para o controle societal e melhoria na qualidade de serviços no setor de saúde e/ou assistência social.

304

A esses atores foi aplicado um questionário em que se procurava operacionalizar o conceito de controle societal adotado, considerando cinco diferentes tipos de ação cuja ocorrência no nível microterritorial seria averiguada: demandas por melhorias dos serviços públicos; participação em eventos ou reuniões com a comunidade para discutir questões a respeito de serviços públicos; e participação em manifestações, passeatas, abaixo-assinados, e qualquer outro tipo de mobilização da comunidade pela melhoria dos serviços públicos; pedidos de informação a respeito da gestão dos serviços públicos; e participação em processos judiciais ou administrativos visando à melhoria dos serviços públicos. Esses tipos não excluem ações mais contenciosas ou que privilegiem o que ocorre a partir de espaços participativos; por outro lado, limitam-se a ações realizadas coletivamente, a partir de mobilizações da comunidade, por organizações ou associações formalizadas ou não, desde que reconhecidas pelos moradores como representantes de um coletivo expressivo.

Com base nas características específicas do modelo da provisão de cada um desses serviços e dialogando com a hipótese construída a partir da trajetória dos setores, seria esperado que a presença das ações de controle societal sobre o PSF pelos atores locais e sua ausência no caso da RM.

O controle societal das associações no microterritório

Os resultados da pesquisa apontam que todos os repertórios considerados no questionário são utilizados pelos atores em ambos os setores. Ao mesmo tempo, os dados confirmam o diagnóstico da literatura para o setor de saúde, ao evidenciarem um grande número de ações: no total foram registradas 2.024 ações, das quais 82% são sobre o programa de saúde básica; porém, os 18% restantes surpreendem ao revelar a existência do controle societal sobre o RM. Se a trajetória setorial em São Paulo, na qual o movimento popular de saúde tem desempenhado um papel relevante há mais de trinta anos, pode explicar a presença deste ator, o mesmo não ocorre com a assistência social, na qual não havia, segundo a narrativa setorial, atores coletivos locais.

No entanto, o segundo dado, que analisa a distribuição das ações sobre o controle societal do PSF pelas regiões estudadas, o poder explicativo da análise setorial é solapado. As 2.024 ações, realizadas entre 2005 e 2007, foram detectadas em 41 das 45 regiões pesquisadas, o que mostra que o controle societal não se restringe a áreas como a Zona Leste e a Sudeste, nas quais o movimento popular de saúde construiu a sua história. Esse dado já aponta que o controle societal na saúde, no que diz respeito à provisão de serviços, não está atrelado aos atores detectados pelas interpretações setoriais.

O resultado seguinte confirma essa tendência: 94% dos entrevistados realizaram algum tipo de controle societal sobre questões relativas ao PSF e, destes, apenas 11% está ligado ao movimento popular de saúde. Visto por esse ângulo, torna-se claro que o controle societal da provisão de serviços no microterritório não é de exclusividade dos atores indicados como protagonistas setoriais.

Estes três dados – a existência do controle societal na assistência social; a presença das ações de controle em todas as regiões estudadas, independentemente do histórico de mobilização em saúde; e a realização das ações de controle

sobre o PSF por entidades não vinculadas ao movimento popular de saúde – apontam que a atuação desses atores locais não pode ser deduzida corretamente das trajetórias setoriais, que foram retratadas na seção anterior. As hipóteses e explicações construídas em nível macro (municipal e nacional), da trajetória setorial, dos atores e da estrutura de governança, não são suficientes para explicar dinâmicas locais e para compreender o controle societal realizado sobre a provisão local de serviços. Para explicá-lo – tarefa ainda por ser empreendida – é necessário recorrer às análises das dinâmicas das relações no nível do bairro.

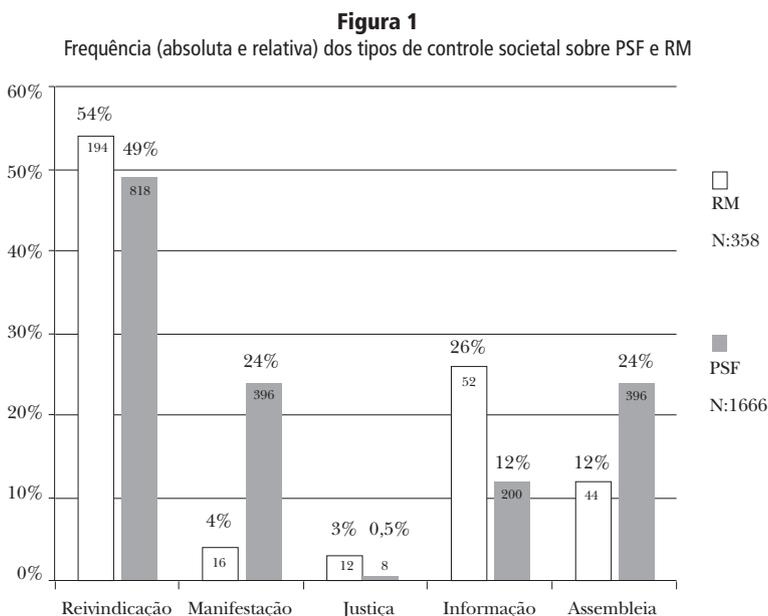
Um dos elementos que possivelmente ajuda a explicar esses resultados é o tipo de ator responsável pelo controle societal em âmbito local. Grande parte (74%) dos atores coletivos que realizaram controle societal sobre o PSF – e 72% dos que o fizeram no caso do RM – são associações de moradores¹¹, atores que chamamos de generalistas pela sua atuação reivindicatória de melhorias de variados serviços públicos que chegam ou deveriam chegar aos bairros. Portanto, são atores que possuem experiência na interação com diversas instâncias de poder público e suas particularidades institucionais. A análise setorial se mostra, portanto, insuficiente para captar o que ocorre entre os atores da sociedade civil e provedores de serviços no microterritório, pelo fato de tais ações não terem sido realizadas por “especialistas” setoriais, ou seja, aqueles previstos pela trajetória setorial da saúde.

Os atores responsáveis pelo controle societal no microterritório, além da sua característica generalista, não limitaram suas ações a um determinado tipo de repertório, seja mais institucionalizado, seja mais contencioso. No caso do RM, em comparação com o PSF, observamos que os atores busca-

¹¹ Os outros tipos de atores coletivos entrevistados, que realizaram pelo menos uma forma de controle social sobre o programa Renda Mínima são: movimento popular de saúde local (11%); além de igrejas, partidos políticos e membros de conselhos gestores de UBSs (17%). As entidades assistenciais não realizaram nenhum controle.

ram mais informação (26% dos casos) e acionaram em maior medida o judiciário (12% dos casos). Por outro lado, eles utilizam com menor frequência ações que envolvem a mobilização da comunidade, como manifestações, com 4% do total, além de abaixo-assinados e assembleias, que somam 12%.

Este último par de dados pode ser interpretado pelo fato de que só fazem sentido ações de mobilização comunitária quando aqueles que a realizam são capazes de identificar interlocutores tangíveis e claros nas instâncias de poder público que são, por sua vez, obrigadas a oferecer respostas às demandas apresentadas. Quando tais instâncias tangíveis não existem ou estão fechadas por alguma razão, como é o caso do RM, que não possui interfaces de interlocução previstos entre poder público e usuários, resta aos atores recorrerem a outra instância de poder, no caso, o Judiciário, que dispõe de instrumentos institucionais para pressionar o Executivo.



Os tipos de ação utilizados no caso do PSF e suas respectivas frequências indicam que os atores locais lançam mão de um repertório amplo. Mobilizam constantemente repertórios ditos contenciosos, como manifestações públicas, protestos, abaixo-assinados e assembleias na comunidade (24 % do total das ações, nos dois casos); recorrem também a pedidos de informação. Em alguma medida, esse resultado da pesquisa pode decorrer de fatores conjunturais. No período a que se referiu a investigação, o município era governado por uma coalizão de centro-direita (PSDB e DEM), que não tinha como prioridade estabelecer relações com instâncias participativas e organizações populares no processo decisório, e não apoiava estruturas de governança participativa.

308

A presença de ações de caráter contencioso não significa que os atores não utilizem canais institucionalizados, ainda que neste caso não tenha sido possível quantificar o número de ações. Os canais institucionalizados identificados correspondem às instâncias do Poder Executivo e às estruturas de participação (conselhos) que respondem pela provisão ou pelo controle institucionalizado sobre os provedores. A frequência no uso desses canais traz evidências de que seu uso depende do desenho institucional. Conforme indica a Tabela 1, caso do controle do PSF, os atores percorrem todos os níveis administrativos e participativos oferecidos no setor de saúde e acessam as instâncias de uma maneira hierárquica, ou seja, concentrando ações naquelas mais próximas do nível local da provisão de serviços. A porcentagem de acessos reduz à medida que aumenta a distância entre a instância e o ator local: o nível do microterritório é indicado por 84% dos entrevistados, o intermediário por 72% e o municipal por 62%. Isso demonstra a importância de instâncias administrativas e participativas descentralizadas para o exercício do controle societal da implementação das políticas.

Para exercer o controle societal sobre o RM, a grande maioria dos atores (68%) recorre à SMADS e, em segundo lugar, às subprefeituras (50%) para pedir informações sobre o programa e encaminhar reivindicações. O fato de os atores correrem menos ao Conselho Municipal de Assistência Social pode ser evidência do papel secundário deste no programa¹².

Tabela 1:

Canais mais procurados para o controle societal local: RM e PSF¹³

Canais	RM (N=19)	PSF (N=50)
Conselho do equipamento local	não possui	84%
Nível administrativo e/ou equipamento local	não possui	84%
Nível administrativo intermediário	42%	74%
Conselho nível intermediário	não possui	70%
Conselho Municipal	32%	56%
Secretaria Municipal	68%	66%
Outros	74%	64%

Considerações Finais

Contrariando as pistas dadas pela literatura de participação cidadã, de *accountability* social e de políticas públicas setoriais, nosso artigo mostrou que no microterritório, onde os serviços públicos de saúde e assistência social são disponibilizados aos usuários, existe uma gama de ações de controle societal. Essas ações são realizadas por atores que denominamos generalistas, porque atuam em vários setores

¹² Nossa pesquisa analisou a prática de controle societal pelos conselhos municipais dos dois setores (Serafim, 2007). Demonstramos a pouca capacidade de ação do Conselho Municipal de Assistência Social (Comas) no nível local, particularmente em relação à provisão de serviços.

¹³ Não existem conselhos de equipamentos locais ou conselhos de níveis administrativos intermediários no caso da assistência social em São Paulo.

de políticas públicas sem se constituir como protagonistas de nenhum deles. Tal resultado aponta que sua atuação não pode ser apreendida das principais proposições teórico-analíticas da literatura. Sobre os tipos de ação de controle societal, a pesquisa indica a ampla variedade utilizada, desde as formas mais contenciosas até as mais institucionalizadas, o que adverte sobre os riscos de restringir a análise setorial aos espaços participativos utilizados pela literatura. Evidentemente, o uso de tais canais reflete o desenho institucional dos setores em questão, mas não pode ser explicado apenas por este, visto que, no caso do RM, os atores conseguem realizar o controle apesar de não haver instituições disponíveis para tanto, e o fazem pelas capacidades e pelo conhecimento que adquirem ao interagir com uma ampla variedade de setores, ou seja, pelo seu próprio perfil generalista.

310

Assim, tanto hipótese quanto explicações construídas em nível macro, tendência na qual incorrem todas as literaturas sintetizadas, não são suficientes para compreender as dinâmicas locais e o controle societal sobre a provisão local de serviços. Para explicá-los, parece necessário recorrer às análises das dinâmicas das relações nos microterritórios e, principalmente, é preciso desenvolver um conhecimento empírico e analítico mais aprofundado sobre esses atores, sobre os quais a literatura pouco diz.

Os resultados aqui apresentados têm caráter exploratório e apenas apontam para a necessidade de se olhar para esses territórios e formas de ação coletiva a partir de arcabouços analíticos menos restritivos e com a perspectiva de desvelar esses outros sujeitos e suas formas de interagir com o Estado. O conhecimento produzido a partir de tal prisma pode não somente contribuir para o debate sobre a construção democrática enquanto campo de estudos como também para ampliar a percepção de gestores e formuladores de políticas públicas em relação aos sujeitos com os quais eles, de fato, lidam.

Júlia Moretto Amâncio

é pesquisadora do Cebrap, doutoranda em ciências sociais na Unicamp e bolsista do CNPq.

Lizandra Serafim

é pesquisadora do Cebrap, doutoranda em ciências sociais na Unicamp, bolsista do CNPq.

Monika Dowbor

é pesquisadora do Cebrap, doutoranda em ciência política na USP e bolsista Capes.

Referências Bibliográficas

- ABERS, R. 2000. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. 2011. “As transformações do estudo dos movimentos sociais: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. Paper apresentado em *Whatever Happened to North-South*. São Paulo.
- ARRETCHE, M. T. S. 2002. “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais”. *Dados*, v. 45, n. 3, pp. 431-457.
- AMÂNCIO, J. M. 2008. *Parcerias entre estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- AVRITZER, L. 2003. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: _____; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 13-60.
- BAIERLE, S. 2000. “A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos (novas leituras)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 185-217.
- BAIOCCHI, G. 2001. “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory”. *Politics & Society*, v.29, n.1, pp. 43-72.
- BOSCHI, R. R. 1987. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo/ Rio de Janeiro: Vértice; Iuperj.

- BOUSQUAT, A.; COHN, A.; ELIAS, P. E. 2006. “Implantação do Programa Saúde da Família e exclusão socioespacial no município de São Paulo, Brasil”. *Cad. Saúde Pública*, v. 22, n. 9, pp. 1935-1943.
- COELHO, V. S. P. 2007. “A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados”. *Novos estudos*, n. 78, pp. 77-92.
- COHN, A.; Elias, P. E. M. (orgs.) 2005. *Descentralização e saúde no estado de São Paulo: as articulações entre as esferas do governo*. São Paulo: Cedec.
- CORTÊS, S. M. V. 1998. “Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação”. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 2, n. 1, pp. 6-17.
- CORTÊS, S. M. V. et al. 2009. “Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e sociais.” In: _____ (org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da Fiocruz, pp. 43-74.
- DOIMO, A. M. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- ESCOREL, S. 1998. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Ed. da Fiocruz.
- FELTRAN, G. S. 2010. “Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva nas periferias de São Paulo”. *Lua Nova*, n. 79, pp. 201-233.
- FUKS, M. 2007. “Contexto, regras e efetividade deliberativa: considerações a respeito dos conselhos de Curitiba”. In: AVRITZER, L. (org.) *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 156-174.
- GOHN, M. G. 2010. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.
- GURZA LAVALLE, A. 2003. “Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos*, n. 66, pp. 91-110.
- _____; BUENO, N. S. [prelo]. *Sociedade civil e intermediação política*. Associações de bairro e ONGs em duas metrópoles latino-americanas.
- _____; ISUNZA VERA, E. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. In: _____; _____. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- LÜCHMANN, L. H. H. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- MARQUES, E. C. 2005. “Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas”. Disponível em <http://www.

- centrodametropole.org.br/index.php?section=content&subsection_id=5&content_id=549>. Acesso em 10/06/2011.
- MARQUETTI, A. 2003. “Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 129-156.
- MELO, M. A. 2005. “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”. *Dados*, v. 48, n. 4, pp. 845-889.
- MESTRINER, M. L. 2005. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez.
- MONTONE, J. 2009. “A saúde pública na cidade de São Paulo”. Disponível em <http://sistema.saude.sp.gov.br/eventos/Palestras/30-11-2007%20-%20Seminarario/Mesa_5%20O%20Processo%20de%20implementacao%20do%20pacto%20pela%20saude%20e%20do%20plano%20estadual/Januario_Montone.pdf>. Acesso em 20/03/2009.
- NAVARRO, Z. O. 2003. “Orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”. In: _____; AVRITZER, L. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 89-128.
- NEDER, C. 2007. *Participação e gestão pública: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Campinas: FCM-Unicamp.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.) 2001. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- POGREBINSCHI, T. 2010. “Participação como representação: conferências nacionais e políticas públicas para grupos sociais minoritários no Brasil”. In: *Anais do 34º Encontro Anual da Anpocs*.
- RAICHELIS, R. 2000. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.
- SADER, E. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SERAFIM, L. 2007. “Controle social nos conselhos municipais de assistência social e saúde de São Paulo”. Relatório da pesquisa *Reforma de serviços públicos: o papel da ação coletiva e da accountability social (Nova Delhi e São Paulo)*. IDS/CEBRAP (mimeo).
- SILVA, E. R. 2009. “Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de

2003-2006". Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1378.pdf>. Acesso em 24/10/2011.

- SILVA, M. K. 2003. *A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados*. In: L. AVRITZER e Z. NAVARRO (orgs.), *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 157-185.
- _____. 2010. "De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente". *Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 1, pp. 2-9.
- SOUZA, C. 2003. "Estado do campo: da pesquisa em políticas públicas no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, pp.15-20.
- SPOSATI, A. 2007. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez.
- TATAGIBA, L. 2007. "Movimentos sociais e sistema político: um diálogo (preliminar) com a literatura". In: *Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira Ciência Política*.
- _____; TEIXEIRA, A. C. C. 2005. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Pólis/PUC-SP.
- TEIXEIRA, A. et al. 2007. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP.
- _____; KAYANO, J.; TATAGIBA, L. 2007. *Saúde: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP.
- YAZBEK, M. C. 2004a. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP.
- _____. 2004b. "As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas". *Serviço Social & Sociedade*, n. 77, pp. 11-29.

Outros materiais

- DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA (DAB). 2009. "Atenção básica e saúde da família". Disponível em <<http://dtr2004.saude.gov.br/dab/abnumeros.php>>. Acesso em 20/03/2008.

MOVIMENTOS SOCIAIS: REVISITANDO A PARTICIPAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Euzeneia Carlos

No contexto posterior à Constituinte de 1988, a multiplicação de instituições participativas de elaboração de políticas públicas propiciou novas oportunidades de participação e representação no desenho das políticas e na regulação da ação governamental (Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004; Avritzer, 2002; Dagnino, 2002). A inserção institucional de movimentos e organizações sociais nas experiências inovadoras como o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos gestores, por um lado, ampliou as arenas de acesso à institucionalidade política e, por outro, desafiou os atores coletivos para novas práticas e relações com o Estado.

A preocupação central deste artigo é inquirir acerca das implicações desse engajamento institucional sobre um ator em especial: os movimentos sociais que emergiram no contexto de transição do regime autoritário e, posteriormente, ocuparam espaços de mediação institucional na relação Estado-sociedade. Esses movimentos são aqui compreendidos como coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, organizacionais e institucionais ligados em modelos de interação, com base em identidades comparti-

lhadas construídas através de relações de conflito e cooperação (Melucci, 1996; Diani, 1992).

Nesse contexto, quais efeitos a inserção institucional dos atores societários e o desenho das instituições de participação produzem sobre os padrões de ação coletiva de movimentos sociais engajados nesses espaços? No mesmo sentido, quais mudanças os movimentos sociais, constituídos no bojo do processo de redemocratização do país, vivenciaram em decorrência de seu engajamento em instituições participativas, no que tange as dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva? A denominação “padrões de ação coletiva” (doravante PACs) corresponde a modalidades de ações organizacionais, relacionais e discursivas, as quais orientam o comportamento dos movimentos como atores políticos face às instituições e ao Estado em geral. Naturalmente, é difícil pensar num padrão homogêneo ou num modelo de ação, que representaria os atores societários e que servisse de paradigma da ação dos movimentos, tendo em vista a complexidade e heterogeneidade da sociedade civil (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

316

Este estudo busca estabelecer debate crítico com as teorias de movimentos sociais que supõem uma separação entre estes e a política institucionalizada, e que analisam a ação coletiva a partir de estruturas dicotômicas: contenção-institucionalização, *outsider-insider*, autonomia-cooptação. Tais teorias explicam as implicações da inserção de atores coletivos em instituições políticas a partir da ideia de institucionalização do movimento social, cujo enfoque estritamente organizacional é associado à desmobilização, burocratização, profissionalização e descolamento da base social (Meyer e Tarrow, 1998; Piven e Cloward, 1979; McCarthy e Zald, 1973). No entanto, o pressuposto desses teóricos de correlação entre complexificação organizacional e desmobilização do movimento, desconsidera os incentivos gerados à participação pelo desenho inovativo das instituições participativas.

E, por outro lado, a compreensão dos efeitos do engajamento institucional sobre os movimentos, restrita ao seu núcleo organizacional, desprivilegia outras dimensões da ação coletiva – como a relacional e a cultural – imprescindíveis à compreensão dos PACs em contextos de interação com a institucionalidade política.

Parte-se do pressuposto que a relação entre movimentos sociais e instituições políticas é contingente e mutuamente constitutiva, cujas implicações ou efeitos decorrentes são produzidos sobre ambos os atores societários e institucionais (Skocpol, 1992). Essa perspectiva, conduz ao reconhecimento da complexidade dos movimentos e a variação nos PACs, os quais podem combinar elementos contraditórios da relação sociedade-Estado, ao contrário de constituírem modelos puros, coerentes e estáveis.

Em linhas gerais, este artigo demonstra que a inserção institucional de movimentos produz efeitos sobre as dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva. No que se refere ao elemento organizacional, o exame da estrutura funcional, das estratégias de ação e das dinâmicas de participação do movimento, evidenciou processos de complexificação organizacional, os quais são combinados à participação dos militantes no processo decisório. A composição da estrutura relacional dos movimentos também sofre deslocamentos, no sentido da ampliação dos vínculos com instituições políticas, especialmente órgãos do governo, ao mesmo tempo em que combina a relação com outros movimentos e entidades sociais não institucionais. O engajamento dos atores coletivos em instituições participativas, por sua vez, é acompanhado por processos de reelaboração e ressignificação discursiva acerca da relação sociedade-Estado, caracterizados por linguagens de cooperação e contestação. Em torno dessas principais argumentações está estruturado o artigo, precedidas, naturalmente, de breves considerações metodológicas e do aporte teórico.

Considerações metodológicas

Este artigo é oriundo de pesquisa de doutorado em andamento, conduzida através do método comparativo de estudo de casos (Peters, 1998; George e Bennett, 2004) aplicado a dois movimentos sociais localizados no município da Serra, região metropolitana do Espírito Santo, no período de 1980 a 2010, a saber: Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams) e Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH)¹.

318

A análise comparativa dos movimentos foi processada em dois níveis: 1) comparação intertemporal (*cross-time*), e 2) comparação entre os casos (*cross-case*). A comparação *cross-time* das trajetórias ao longo de um *continuum* intertemporal de três décadas, considerou a variação nos PACs em dois contextos analíticos, denominados Tempo 1 (T1) e Tempo 2 (T2). Compreende o T1 o contexto de redemocratização da década de 1980 e, o T2, o período de criação das instituições participativas nos governos, sobretudo a partir de 1990. A comparação *cross-case*, por sua vez, possibilitou a verificação das regularidades nos PACs, ao mesmo tempo em que dimensionou as variações e heterogeneidades na ação dos movimentos.

A análise das regularidades e variações nos PACs, em ambos os níveis de comparação, foi controlada por uma compreensão completa dos casos, favorecida por perspectiva *multi-method* que conduziu a um desenho de pesquisa que combinou instrumentos do método qualitativo e quantitativo,

¹ A pesquisa da tese envolveu, ainda, outros dois movimentos localizados na cidade de Vitória-ES, qual seja, o Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema). Cabe ressaltar que, o trabalho de campo foi viabilizado pelo financiamento parcial do Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória-ES (Facitec), desenvolvido no período de fevereiro a setembro de 2010. Agradeço aos pesquisadores de aperfeiçoamento e de iniciação científica que participaram dessa etapa do doutoramento, desenvolvida no Laboratório de Estudos Políticos (LEP) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), especialmente a Carla Rocha Sousa, Leonardo Holanda Nascimento, Cícero Frechiani Linhalis e Bruno Fernandes Medeiros.

a saber: 1) pesquisa documental² no acervo das organizações de movimentos; 2) entrevista em profundidade com atores-chave (militantes e ex-militantes); e 3) *survey* de questionário semiestruturado³ aplicado a 52 militantes selecionados por meio de amostra não aleatória, que considerou a posição de centralidade do ator no movimento. Na análise geral, os dados provenientes dos variados instrumentos metodológicos foram agrupados em torno de temas, a fim de verificar a triangulação das evidências e promover a validação dos resultados a partir de linhas convergentes de investigação.

Movimentos sociais e instituições políticas: limites do aporte teórico

A relação entre movimentos sociais e instituições políticas requer uma compreensão dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre sociedade e Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são imprecisas e enevoadas (Skocpol, 1992; Somers, 1993). Essa perspectiva é particularmente relevante à análise de movimentos institucionalmente inseridos (*institutionally embedded*⁴), na medida em que concebe sociedade e Estado como produto de um processo dinâmico e contingente de mútua

319

² O arquivo de documentação é composto por estatutos sociais, regimentos, certidões, legislações, livros de atas de reuniões, livros de assinaturas de reuniões, atas de eleições de diretoria, atas de congressos, boletins e jornais próprios, relatórios, planejamentos, projetos, dentre outros. Esses dados somam cerca de 300 documentos, os quais foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo e sistematizados em banco de dados do Excel.

³ O questionário de *survey* é composto por 72 questões, entre formato fechado (36), aberto (29) e semiaberto (7), tendo tido sua primeira versão base no *survey* da pesquisa "Associativismo e Representação Popular: comparações entre a América Latina e a Índia", desenvolvida pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e *Institute of Development Studies Sussex* (IDS), com a coordenação de Adrian Gurza Lavalle e Peter Houtzager. O processamento e análise dos dados do *survey* foram realizados através do programa estatístico SPSS 17.0.

⁴ No dizer de Peter Evans, 1995. Ver também Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004).

constituição. As teorias de movimentos sociais⁵ que analisam a sociedade e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas são, nesse sentido, limitadas à explicação dos efeitos das interações entre atores societários e institucionais sobre os PACs de movimentos sociais.

Grosso modo, predomina nessas teorias a acepção de movimento como protesto público e participação *outsider* (extrainstitucional), cuja chave analítica impõe-nos duas implicações: (i) dificulta o reconhecimento das interações mutuamente constitutivas entre o movimento e o sistema político (agências do governo, partidos políticos e o Estado) e da combinação circunstancial entre modalidades de ação *outsider* e *insider* (intrainstitucional) e (ii) interpreta o engajamento em instituições políticas como decorrente de um processo de institucionalização do movimento que afeta, exclusiva e homogeneamente, a dinâmica organizacional da ação coletiva. A perspectiva cíclica e dicotômica dessa abordagem desconsidera as mudanças e reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo, assim como, a capacidade dos movimentos em combinar elementos contraditórios e híbridos na relação sociedade-Estado.

Ao contrário dessa concepção que identifica movimentos sociais como protesto e ação *outsider*, severos estudos acerca da interpenetração entre movimentos e instituições têm refutado a tese que distingue o movimento como estratégia extrainstitucional, sob o argumento de que muitos movimentos interagem, constitui relações e formam alianças com partidos políticos, igrejas, agências do Estado e poder judiciário. Embora alguns movimentos se identifiquem como revolucionários claramente *outsiders* e oposi-

⁵ Essas teorias são comumente descritas como pertencentes à escola norte-americana (teoria de mobilização de recursos e teoria do processo político) e ao paradigma europeu de ação coletiva (teoria dos novos movimentos sociais). Embora não sejam necessariamente excludentes, cada uma delas desenvolveu uma estrutura de análise própria (Melucci, 1996; Della Porta e Diani, 2006).

tores às instituições estabelecidas, muitos outros mantêm relações ativas com atores políticos e institucionais, em diferentes contextos históricos e em processos dinâmicos de coconstituição⁶. Os movimentos sociais, assim, não estão fixados por princípio a uma forma de ação determinada (Raschke, 1994), podendo desenvolver, circunstancialmente, diferentes PACs e combiná-los de forma muito multivariada – protestos públicos, ações formais e alianças com políticos, partidos e agências do Estado.

De fato, a fronteira entre política não institucionalizada e institucionalizada é pouco clara (Goldstone, 2003), e a permeabilidade entre ambas as esferas exaure de sentido a distinção dual entre movimento *outsider* e movimento *insider* defendido pelas perspectivas dicotômicas da ação coletiva. Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo do tempo, em cuja trajetória desenvolvem a habilidade de combinar padrões contraditórios de ação, como a contestação e a cooperação na relação sociedade-Estado. Essas práticas dos atores do campo movimentalista num *continuum* intertemporal não significam, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos dos PACs de um contexto específico, mas a permanente reelaboração e ressignificação contextualizada.

A caracterização do movimento social como fenômeno cíclico e extrainstitucional, tende a conceber o engajamento societário nas instituições políticas como decorrente de um processo de institucionalização do movimento que afeta sua dinâmica organizacional, como dito no início desta

⁶ No Brasil, estudos que enfocam a relação entre setores progressistas da igreja católica e movimentos sociais, no período de transição do regime autoritário, podem ser encontrados em Doimo (1995) e Sader (1988); a relação entre movimentos sociais e o PT em Sader (1988); e a interação entre o movimento estudantil e o PT em Mische (2008).

sessão. A ideia de institucionalização do movimento, examinada mais detidamente pela teoria do processo político, é defendida nos seguintes termos:

O padrão de institucionalização é quase o mesmo em todo lugar: à medida que acaba o entusiasmo da fase disruptiva de um movimento e a política se torna mais hábil em exercer o controle, os movimentos institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos para seus apoiadores através de negociação e acordo – um caminho que frequentemente é bem-sucedido ao custo de transformar o movimento em um partido ou grupo de interesse (Tarrow, [1998] 2009, p. 134).

322

De acordo com o autor, a integração do movimento às estruturas da institucionalidade política corresponde a mudanças no repertório de confronto, decorrente do desdobramento interno de ações contenciosas, que é análoga a institucionalização do movimento social. Embora com limitada comprovação empírica, a institucionalização é definida como “a criação de um processo repetitivo que é essencialmente autossustentável, no qual todos os atores relevantes possam recorrer a rotinas bem-estabelecidas e familiares” (Meyer e Tarrow, 1998, p. 21). Institucionalização, nessa visão, compreende três componentes principais: 1. rotinização da ação coletiva – ativistas e autoridades aderem a um *script* comum e modelo previsível de ação; 2. inclusão e marginalização – ativistas institucionalmente orientados são recompensados com o acesso ao sistema político, enquanto aqueles determinados a desafios mais abrangentes e a evitar o compromisso inerente à política institucional se arriscam a repressão ou marginalização e 3. cooptação – ativistas modificam suas reivindicações e táticas para que possam perseverar dentro da política institucional. O termo institucionalização, por fim, é remetido à profissionalização do movimento, quer dizer, as habilidades relativas à organiza-

ção e à comunicação entre os ativistas dos movimentos se tornam cada vez mais profissionais, cuja expansão afeta o “modelo de representação política fundado no contato com as bases representadas” (Tarrow, [1998] 2009, pp. 21-22).

Essa noção opera sem introduzir uma distinção que lhe é fundamental entre a institucionalização do canal de mediação com o Estado e aquela do movimento. E, ao não fazê-lo, estabelece uma relação causal mecânica e unívoca entre institucionalização da mediação e do ator coletivo. Torna-se, portanto, inábil para objetar em que medida a primeira gera características institucionais no comportamento do ator, assim como, de captar as regularidades e variações na relação instituições e atores sociais. Por esse motivo, este estudo não assume, *a priori*, que a institucionalização do canal de mediação gera a do movimento, e abre à verificação empírica os efeitos daquela sobre os PACs, pois, entre outras razões, o movimento pode ser altamente organizado, formalizado e profissionalizado também nos ciclos de protesto público, mesmo que sob o manto de narrativas de espontaneidade.

Em particular, o enfoque no núcleo organizacional do movimento conduziu a uma visão estreita de institucionalização definida em termos de complexificação institucional, a qual é remetida à rotinização, previsibilidade, formalização, profissionalização e desmobilização. Essa perspectiva, por um lado, desconsiderou a diferenciação nos padrões organizacionais, tendo em vista as possibilidades de combinação entre complexificação organizacional e mobilização, em processos de engajamento em instituições inovadoras. Por outro lado, dimensões complementares na configuração dos movimentos são ignoradas, como as dinâmicas relacionais e suas possibilidades de pluralização das redes sociais e institucionais, e os elementos discursivos da ação com seus deslocamentos e ressignificações da relação sociedade-Estado.

Os movimentos sociais em foco: emergência e inserção institucional

A Fams emergiu em 1980, com a finalidade de organizar, coordenar e fortalecer o movimento de bairro e reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público. Ela contou com ampla rede de relações sociais em sua formação política e organizacional, como Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), partidos políticos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), sindicatos trabalhistas, comissões de direitos humanos, grupos de mulheres e de jovens, Equipe de Apoio aos Movimentos Populares e ONGs, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e o Centro de Educação e Comunicação Popular Dom João Batista (Cecopes). Autodenominada “movimento popular”, possui uma estrutura federativa com 125 associações de moradores e suas principais realizações correspondem a setores de políticas públicas nas áreas de saúde, infraestrutura urbana, transporte coletivo, educação, moradia e meio ambiente, além da implementação de instituições participativas na gestão pública.

324

Já o CDDH surgiu em 1984, como movimento de coordenação da ação mobilizadora de outros movimentos sociais e organizações civis, atuando na defesa dos direitos humanos universais e fomentando a criação de associações, sindicatos e outras formas de organização popular, em nível municipal e estadual. O CDDH foi inicialmente criado como comissão de direitos humanos da igreja católica e composto por integrantes das CEBs e militantes de movimentos locais, sobretudo sindicatos trabalhistas e associações de moradores. O CDDH promoveu diversas ações unificadas entre forças sociais e políticas, articulando com o Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), a Fams, o PT, sindicatos, ONGs e outros movimentos de direitos humanos, tendo alcançado conquistas em políticas sociais voltadas à criança e adolescente, violência, saúde, educação, moradia e na criação de instituições participativas no governo.

As novas oportunidades de participação na elaboração das políticas e no controle da ação governamental que emergiram da criação de instituições participativas, inauguraram um cenário de inserção de movimentos sociais em instituições do Estado e de relação direta com agências governamentais. No município da Serra-ES, essas esferas institucionalizadas de participação foram introduzidas a partir de 1997, pela coligação partidária PDT-PT-PSB que elegeu Sérgio Vidigal para a gestão 1997-2000 e segue por quatro mandatos consecutivos (1997 a 2012)⁷.

As instituições de participação, então criadas, passaram a ocupar centralidade na dinâmica cotidiana dos movimentos analisados. Especificamente, a Fams atua, em nível municipal, em duas esferas institucionais de mediação da relação sociedade-Estado: os conselhos gestores de políticas e o OP. Nos 16 conselhos existentes, a Fams concentra a maioria dos assentos destinados a representantes da sociedade civil, nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, segurança, meio ambiente, entre outros, além das conferências setoriais. A Fams coordena programas governamentais de participação social, como a instalação anual do OP na Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) e do Plano Diretor Municipal Participativo (PDMP).

O CDDH, por sua vez, se engaja nas instituições do Estado através da participação em conselhos gestores, comitês, comissões especiais e na gestão de programas. Em nível municipal, o CDDH participa de oito conselhos de políticas e nas conferências setoriais, nas áreas de saúde, assistência social, segurança alimentar, gênero, entre outros. E, em nível estadual, no Conselho Estadual de Direitos Humanos, no Conselho Estadual de Gestão de Segurança Pública e

⁷ No período de transição do regime autoritário e redemocratização, a Serra foi governada por políticos remanescentes das oligarquias rurais que se revezaram no poder de 1977 a 1996 – José Maria Miguel Feu Rosa (PDS-ARENA e PMDB) e João Baptista da Motta (PMDB e PSDB).

no Comitê de Enfrentamento a Tortura, além de participar da gestão de programas governamentais, como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas de Crimes (Provita), o Programa de Proteção a Criança e ao Adolescente Ameaçada de Morte (PPCAM) e Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

A relevância do engajamento em instituições participativas é reconhecida por 93% dos militantes da Fams e 95% dos ativistas do CDDH⁸, para os quais a importância da participação nos órgãos do governo reside na garantia da representação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, no exercício da participação cidadã e na vocalização dos interesses das coletividades em políticas sociais. Para eles, a validade da inserção institucional do movimento está, ainda, no potencial de democratização do processo decisório, de *accountability* dos gestores governamentais e de eficiência nos gastos públicos.

326

Trajatória e complexificação organizacional

Movimentos sociais institucionalmente inseridos complexificam a estrutura organizacional, especializam a dinâmica funcional e formalizam as estratégias de ação, ao mesmo tempo em que mantêm a participação dos militantes no processo decisório.

Especializando a estrutura funcional

A preocupação com a organização da ação coletiva esteve presente na Fams e no CDDH desde sua gênese. O processo organizacional desses movimentos veio acompanhado de certa dose de formalização, através do incentivo a medidas formais que foram sendo incorporadas paulatinamente ao cotidiano

⁸ Os termos “militantes” e “ativistas” são utilizados como sinônimos, para designar os participantes em posição de tomadores de decisões. No caso da Fams, esses correspondem aos membros da diretoria, do colegiado, delegados do congresso e lideranças das associações de moradores filiadas. No CDDH, são membros da coordenação diretora e membros filiados da assembleia.

das atividades, como a elaboração e registro do estatuto social e regimento interno, o registro de atas e presenças e o cadastro dos associados. No entanto, a formalização era concebida em seu amplo significado, como integrante do processo de organização das entidades e do alcance da legitimidade diante do poder público, quer dizer, não como mero formalismo ou apego a burocracia, mas como instrumento de democracia interna, descentralização e vínculo com as bases.

Na Fams, a estrutura organizacional foi constituída pelos seguintes órgãos: coordenação geral, colegiado, conselho fiscal, assessoria e comissões de trabalho. A coordenação geral constituía o órgão executivo, composto pelo coordenador e vice-coordenador, primeiro e segundo secretário, primeiro e segundo tesoureiro. O órgão máximo de deliberação era o colegiado, composto pelos membros da coordenação e três delegados de cada associação de moradores, instância onde as principais decisões quanto ao plano de lutas eram tomadas e se concretizava o processo eleitoral interno. O órgão assessoria era formado por membros da Equipe de Assessoria aos Movimentos Populares da Serra⁹, que atuavam no assessoramento e educação política do movimento. As comissões temáticas constituíam um órgão temporário da estrutura organizacional, formadas para operacionalizar e executar os trabalhos deliberados¹⁰. Esse desenho organizacional vigorou durante os cinco primeiros anos, tendo sido posteriormente reestruturado e conduzido o movimento nos dez anos seguintes.

A estrutura organizacional da Fams, a partir de 1986, preservou o núcleo de coordenação geral e introduziu duas

327

⁹ A Equipe de Apoio na Serra era formada por professores e estudantes da Ufes que atuaram na formação política de movimentos populares, especialmente, na década de 1980.

¹⁰ A organização das atividades de associações e movimentos através de comissões temáticas é tributária da experiência vivenciada pelos militantes nas CEBs, cujo desenho descentralizado da organização era operacionalizado através da criação de comissões e grupos de trabalho (Doimo, 1995).

novas instâncias de deliberação – o congresso e as coordenações de áreas. O congresso passou a órgão máximo de deliberação, com periodicidade bianual e instituído para avaliar os rumos do movimento, traçar novas diretrizes e plano de luta e eleger a coordenação. Participam do congresso os membros do colegiado, da coordenação executiva, das coordenações de áreas e doze representantes de cada associação filiada. As coordenações de áreas correspondem à representação das associações por área definida com base em referências territoriais. Nesse formato, a assessoria política foi suprimida enquanto órgão permanente e seus antigos membros compuseram a coordenação geral do movimento, no I Congresso em 1986.

328 Nova reestruturação organizacional da Fams ocorreu em 1996, cujas principais mudanças foram aprofundadas nas reedições dos estatutos sociais de 2003 e 2008. As transformações organizacionais nos movimentos, no período pós-1996, se inserem no bojo de severas mudanças no contexto político local, haja vista a eleição de governos convergentes com o discurso de participação e que implementaram os novos arranjos institucionais. De modo geral, essas transformações remetem a um processo de complexificação organizacional, caracterizado por especialização funcional e formalização das estratégias de ação.

No processo de especialização funcional da Fams, maior especificação foi conferida aos órgãos mediante a criação de novos organismos e de melhor precisão nas atribuições dos mesmos. Somando-se a essa dinâmica, em 2003, a mudança do regime de coordenação geral para presidência e a criação de secretarias populares de políticas públicas, nas áreas de educação, meio ambiente, segurança e saúde. Nesse contexto de inserção institucional, os novos órgãos visam especializar a estrutura funcional da Fams à participação nos canais participativos de políticas públicas, ao acompanhamento das atividades dos conselheiros muni-

cipais e delegados do OP e a ampliação de sua atuação em setores que favorecem maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública. Esse amoldamento da estrutura funcional do movimento à funcionalidade do Estado conduz os atores coletivos à discussão de políticas públicas de modo mais enfático, algo notadamente caro em se tratando de associações tradicionalmente afeitas a reivindicações pontuais e concretas.

A especialização da estrutura funcional da Fams veio acompanhada pela absorção de profissionais temporários e remunerada no interior da organização, os quais não participam das assembleias deliberativas e voltam-se ao suporte técnico e jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade e advocacia. Com efeito, a comunicação com os militantes passou a combinar o contato pessoal e formal, e a organização das atividades passou a ter o apoio técnico de profissionais nos assuntos de políticas públicas, gerenciamento de programas governamentais e elaboração de projetos de captação de recursos para contratos, convênios e termos de parceria com órgãos públicos e privados¹¹.

Na trajetória de formação organizacional do CDDH, por sua vez, as alterações estatutárias de impacto substantivo ocorreram em 2000 e 2003, as quais também conduziram a maior especialização funcional. Em sua gênese, a estrutura funcional do movimento de direitos humanos fora constituída por três órgãos: diretoria executiva, conselho fiscal e assembleia geral. A diretoria era composta pelo presidente e vice-presidente, primeiro e segundo secretário, primeiro e segundo tesoureiro e comissões temáticas. O órgão máximo de deliberação é a assembleia geral, formada pela diretoria, conselho fiscal e todos os membros filiados e reunidos mensalmente.

¹¹ No intuito de ampliar seus instrumentos legais de captação de recursos financeiros, a Fams requereu a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), em 2003, através da Lei 9.790/99 que estabeleceu novo marco legal para repasse de recursos governamentais para as entidades sociais.

Como na Fams, as comissões temáticas constituem um órgão temporário da estrutura funcional, criadas na finalidade de auxiliar os trabalhos da diretoria e motivadas pelo ideal de descentralização do planejamento e execução das atividades, imprimido pela CEBs. Formação política, violência, moradia, alfabetização e comunicação eram as temáticas mais recorrentes na criação das comissões, tendo sido duas delas tornadas permanentes na reformulação estatutária de 1993, a saber, secretaria de comunicação e secretaria para assuntos de cidadania e violência.

330

O processo de especialização do CDDH envolveu alteração na estrutura funcional, incorporação de novos objetivos e novas fontes de autossustentação financeira. Nessas mudanças introduzidas na década finda, a diretoria foi transformada em um conselho diretor composto por cinco coordenações (geral, adjunto, financeiro, formação e cidadania e comunicação), ao qual se somaram os órgãos outrora existentes, como conselho fiscal, assembleia geral e comissões temporárias. O CDDH manteve a assembleia anual para elaboração do plano de ação, chamada Programação Anual de Atividades, e a assembleia bianual para eleição do conselho diretor e conselho fiscal.

A mudança nos objetivos do CDDH não expressa transformações no projeto político do passado, mas uma ampliação dos objetivos direcionada à inclusão de novos segmentos sociais e a incorporação de novas atividades na defesa dos direitos humanos. Primeiro, a ampliação de questões de defesa de direitos humanos para incluir definições mais amplas de exclusão social e de inclusão de novos grupos sociais tradicionalmente excluídos, como os afrodescendentes, quilombolas e LGBT. E, segundo, o desenvolvimento de atividades voltadas à elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas de justiça, segurança, educação, saúde e assistência social. Novos mecanismos voltados à autossustentação financeira do movimento também foram estabelecidos, como convênios,

cooperação técnica com órgãos governamentais e não governamentais e o Termo de Parceria, a partir de sua qualificação como Oscip, em 2000.

A especialização organizacional do CDDH também é caracterizada pela absorção temporária de profissionais remunerados para apoio técnico e jurídico aos trabalhos desenvolvidos, como advogados, administradores, contadores, assistentes sociais e psicólogos. Como na Fams, esses profissionais não participam das deliberações dos militantes e os impactos diretos na organização do movimento incidem sobre dois aspectos: a comunicação entre os militantes passou a combinar o contato informal e formal e, a participação na elaboração de políticas, na gestão de programas governamentais e na captação de recursos a contar com suporte técnico e jurídico.

Formalizando as estratégias de ação

Movimentos sociais possuem a habilidade de combinar uma pluralidade de formas de ação que perpassam estratégias contenciosas ou disruptivas, ações formais de encaminhamento de demandas, e alianças com partidos políticos, políticos e ex-lideranças do movimento. A combinação entre essas formas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico.

Nos movimentos Fams e CDDH, essa diversidade de estratégias de ação foram combinadas ao longo do tempo, percorrendo conjunturas de transição do autoritarismo político e de restabelecimento das instituições democráticas. Mesmo que cada era histórica tenha sua forma predominante de ação, os ativistas direcionavam suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares: abaixo-assinado, manifesto, manifestação pública, passeata, ato público, vigília, ofícios, ação judicial, reuniões com autoridades, apoio de partidos, políticos e ex-lideranças, e outras (Tabela 1).

No contexto de transição do autoritarismo e redemocratização da década de 1980, os movimentos estudados desenvolveram estratégias de mobilização coletiva que ilustraram verdadeiro “ciclo de protesto público” (Tarrow, 1997), frente ao não reconhecimento pelas autoridades públicas e não acesso às instituições políticas, especificamente: passeatas, manifestações, exposições de faixas, mutirões, peças teatrais, dramatizações, atos públicos, plebiscitos, abaixo-assinados, denúncias à imprensa e ocupação de área pública (Tabela 1). Na percepção dos militantes, as estratégias contenciosas eram relevantes para o êxito das reivindicações, visibilidade do movimento, chamar a atenção das autoridades, mobilizar os participantes, apoio da imprensa e opinião pública, e vocalizar as demandas.

332 A trajetória de ambos os movimentos testemunhou mudanças severas nestas estratégias de ação, visíveis mais enfaticamente a partir da última década. Com a redemocratização do país, o acesso às instituições políticas e a implementação de esferas participativas nas agências dos governos, o uso de estratégias formais no encaminhamento das deliberações ao poder público tornaram-se predominantes. Por um lado, a redução das atividades de protesto público (*contention*) e, por outro, a expansão de ações formais (ofícios a órgãos públicos e audiências com autoridades) evidenciam transformações nas estratégias de ação em direção a repertórios rotinizados e previsíveis, que contrastam com o ciclo de mobilizações e caracterizam um processo de formalização das estratégias de ação (Tabela 1).

Os militantes argumentam que no contexto de engajamento em instituições participativas e de mudanças nas relações com o governo, os mecanismos de ação formais conferem legalidade às suas demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Ademais, esse procedimento é visto como estratégia adequada ao estabelecimento de um canal de diálogo com o governo e ao reconhecimento do movimento enquanto interlocutor legítimo.

Tabela 1

Atividades utilizadas pela Fams e CDDH no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público, ao longo do tempo.

Respostas	Fams		CDDH	
	1980s	2000s	1980s	2000s
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	60,7%	78,6%	75,0%	91,3%
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	42,9%	28,6%	33,3%	78,3%
Realizar reuniões ou audiências com autoridades públicas	67,9%	92,9%	66,7%	95,7%
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	46,4%	50,0%	29,2%	56,5%
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	42,9%	46,4%	33,3%	52,2%
Solicitar o apoio de ex-lideranças que ocupam cargos públicos	25,0%	35,7%	4,2%	52,2%
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	71,4%	35,7%	87,5%	65,2%
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	85,7%	25,0%	87,5%	52,2%
Fazer ato público, vigília ou jejum	42,9%	10,7%	79,2%	43,5%
Total de respondentes	28	28	24	24

Fonte: Survey da Pesquisa “Movimentos sociais e instituições políticas”, 2010. Nota: resposta múltipla.

Cabe ressaltar que, ao longo da trajetória dos movimentos, apenas uma das categorias de estratégia de ação permaneceu relativamente estável—solicitar apoio de partidos políticos e políticos—, embora essa não tenha sido predominante em nenhum dos dois períodos comparados (Tabela 1). Assim, o suporte de partidos, políticos e de ex-lideranças do movimento em cargos do governo constitui estratégia relevante em distintos cenários político-institucionais, tendo permanecido com pouca variação na Fams e aumentado no CDDH. Na percepção dos ativistas, a solicitação de apoio

da elite política (ideologicamente alinhada ao movimento) é importante para o alcance dos resultados das ações, por facilitar o encaminhamento das reivindicações e o acesso aos órgãos públicos.

Não obstante a formalização das estratégias de ação seja traço predominante nos PACs de ambos os movimentos, algumas variações nos repertórios do contexto de engajamento institucional são irrefutáveis, como a maior habilidade do CDDH em combinar de modo mais equilibrado o uso de ações formais ou institucionais com o uso de ações diretas ou contenciosas para o encaminhamento de suas demandas ao poder público¹².

Combinando complexificação organizacional e mobilização dos participantes

334

Nas teorias de movimentos sociais, a complexificação organizacional do movimento é frequentemente associada à burocratização, desradicalização, desmobilização e descolamento das bases sociais, como dito. Esses estudos interpretam a incorporação de ações dos movimentos nos contextos institucionais como rotinizada e despolitizada e pressupõe uma oposição entre movimentos e instituições políticas que é inoperante para explicar a ação de atores societários no contexto de engajamento institucional (Katzenstein, 1998).

A análise da trajetória da Fams e CDDH e de seu engajamento em instituições participativas demonstra que os movimentos mudam ao longo do tempo, mas não que se transformam em organizações tradicionais, com estruturas burocráticas e liderança centralizada. Em outras palavras, o movimento institucionalmente inserido não depende, necessariamente, de organizações grandes, burocráticas e oligárquicas, isto, pois o próprio pode combinar um modelo alta-

¹² Evidências de movimentos sociais que combinam, no contexto democrático, estratégias formalizadas e disruptivas de ação para encaminhar demandas ao poder público podem também ser encontradas em Tatagiba (2009) e Feltran (2010).

mente complexo e formalizado com uma dinâmica de mobilização e participação dos militantes no processo decisório.

Esse aparente paradoxo pode ser explicado pela especificidade dos arranjos participativos onde se inserem tais movimentos, os quais se diferem das instituições tradicionais por inovarem o formato institucional, combinando mecanismos de participação direta e representativa na elaboração de políticas públicas (Santos e Avritzer, 2002). Nesse sentido, as instituições participativas geram novas oportunidades de participação no desenho das políticas para grupos tradicionalmente excluídos do processo político, que favorecem a mobilização dos atores coletivos no contexto de inserção institucional.

A despeito do declínio das atividades contenciosas, como protestos, passeatas e ocupações, as instituições participativas incentivaram o surgimento de novas associações de moradores e o revigoramento da vida associativa, conforme demonstrado por Avritzer (2002) e Baiocchi (2005). No caso da Fams, o número de associações de moradores triplicou no período de 1996 a 2007, saltando de 43 para 125 entidades filiadas.

O contexto de engajamento institucional também ampliou e diversificou as esferas públicas de mobilização dos movimentos, os quais passaram a combinar a participação em conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências municipais, programas governamentais e fóruns de outras entidades e movimentos, com a atuação no interior de suas próprias organizações, em reuniões, assembleias e congressos. A percepção dos ativistas da Fams e CDDH de acúmulo de novas atividades de participação, como representante nos conselhos gestores, delegado no OP, participante em seminários, fóruns e palestras sobre políticas públicas, são evidências de participação e engajamento social, ao invés de denotar um contexto de não participação, desmobilização e descolamento social. Por outro

lado, a conjugação de múltiplas atividades nas novas esferas tem levado a sobrecarga de muitos ativistas e a redução da frequência das reuniões no interior da organização de ambos os movimentos. Em muitas situações, por conta do tempo reduzido, os ativistas concentram sua militância nas instituições participativas, em prejuízo da organização do movimento, para participar de reuniões internas.

Neste sentido, embora seja fato que os movimentos não se desmobilizaram, também é verdadeiro que o tempo para encontros internos foi impactado e a periodicidade das reuniões da diretoria e da assembleia foi reduzido, se comparado à dinâmica dos anos 1980. A diminuição do impacto das assembleias sobre a tomada de decisão, planejamento e execução das atividades também são observados, sendo a percepção de participação nessas ações maior no contexto de emergência do movimento. Porém, medidas de descentralização ainda permanecem predominantes, especialmente em três aspectos: 1) na percepção dos ativistas de que, na maioria das vezes, participam das principais decisões, e que, quase sempre, participam do planejamento e da execução das atividades; 2) no trabalho de acompanhamento das associações de moradores e 3) na realização periódica de assembleia geral e congresso.

336

Em suma, o engajamento em instituições participativas possibilita a conjugação de elementos, supostamente contraditórios, na dinâmica do movimento – complexidade organizacional e mobilização –, na medida em que produz incentivos para a pluralização de esferas de deliberação que pressupõe a participação dos militantes no processo decisório.

Interações cooperativas na relação sociedade-Estado

Movimentos sociais institucionalmente inseridos pluralizam a rede de relações sociais, aumentando os vínculos com instituições governamentais e desenvolvendo interações cooperativas na relação sociedade-Estado, ao mesmo tempo em que mantém a relação com

outros movimentos e entidades não institucionais e estabelecem, circunstancialmente, interações contestatórias com o Estado.

As transformações nos PACs dos movimentos sociais, ao longo de suas trajetórias, ocorrem em um contexto histórico de ressignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, quer dizer, em face de um processo de “interação dinâmica e mutuamente constitutiva de identidades, discursos e práticas” (Alvarez *et al.*, 2003, p. 543). A configuração política do município da Serra-ES de meados dos anos 1990 em diante, contextualiza esse processo de ressignificação discursiva e de mudanças nas relações dos movimentos com o Estado e as instituições políticas em geral, que contrasta com a concepção pretérito período de transição do regime autoritário da década de 1980. Na época de emergência dos movimentos, a relação com o governo é descrita pelos militantes da Fams e CDDH mediante categorias de conflito (oposição e conflito, denúncia e pressão, divergência ideológica, cobrança), marginalização (não relação, não reconhecimento pelo governo, não acesso aos órgãos públicos, não atendimento das reivindicações) e repressão (ameaças e repressão pelo governo). Nesse contexto, as práticas coletivas de oposição e enfrentamento aos poderes constituídos eram motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente das instituições políticas e do Estado.

Com a institucionalização da participação nas agências governamentais e o estabelecimento de nova concepção de relação com o Estado, as categorias de conflito e oposição cederam espaço às categorias de cooperação, colaboração, parceria e diálogo, permanecendo a autonomia nas relações e negociações travadas com o governo como um ideal nem sempre realizado. Em ambos os movimentos, os militantes identificam as interações com o governo como de parceria e cooperação, proximidade e diálogo, como enfatizado nas falas:

Parceria. É isso, a gente caminha lado a lado, dialogando e sempre tentando atender às demandas do município, que são muitas.

Parceria. O poder público respeita muito a Federação e tem uma parceria com o poder público para esclarecer.

[...] A relação agora é boa, existe um diálogo, eles chamam a gente para conversar.

[...] Tem sido muito boa, uma relação de parceria. Esse governo de hoje é o governo que nós queríamos na década de 1980, mais democrático, mais atencioso com a gente. Nos sentimos responsáveis pelo governo de hoje.

[...] Boa, uma relação aberta de transparência, de parceria nas discussões e busca de soluções em conjunto¹³.

338

O discurso de cooperação com a esfera estatal veio acompanhado de significativa mudança na estrutura da rede de relações dos movimentos, mediante o aumento dos vínculos relacionais com instituições governamentais, identificado por 93% dos militantes da Fams e 91% do CDDH. Comparativamente ao contexto de fundação, os movimentos sociais institucionalmente inseridos pluralizam a rede de relações sociais, na medida em que incorporam às conexões com instituições partidárias e religiosas, movimentos e entidades sociais, novos laços com as agências do Estado. Nesse contexto de inserção institucional e de diversificação da rede de relações sociais, os movimentos se engajam em interações cooperativas com o Estado, estabelecendo rela-

¹³ Depoimentos de militantes da Fams extraídas do *survey* da pesquisa “Movimentos sociais e instituições políticas”, em 2010.

ções de colaboração e parceria na elaboração e implementação de políticas públicas¹⁴. Quais as motivações para o estabelecimento de interações cooperativas entre Estado e a sociedade civil? O que o movimento social ganha e o que perde com a cooperação com o governo? As relações cooperativas entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação? Vejamos.

As motivações para interações cooperativas na relação sociedade-Estado podem ser encontradas em dois fatores interdependentes: na relação histórica dos movimentos com os partidos políticos no poder e na absorção da proposta de participação pelo governo. Os movimentos sociais da Serra construíram vínculos orgânicos e ideológicos com partidos políticos de esquerda, particularmente o PT, em um processo de simbiose e coconstituição conduzido por ativistas multifiliados aos movimentos e ao partido, que foi extremamente influente na gênese de ambos. As relações de cunho ideológico e político-partidário entre movimentos e partidos conduziram ao apoio político da Fams e do CDDH às candidaturas do PT, nos pleitos eleitorais de 1982, 1989, 1992 e 1996, para o executivo local.

Nos três primeiros processos eleitorais do período de transição democrática, o PT perdeu as eleições para políticos tradicionais do município que se revezavam no poder – José Maria Feu Rosa e João Baptista da Motta. E, no pleito de 1996, o PT perdeu as eleições para o candidato do PDT Sérgio Vidigal, apoiado por coligação partidária que reunia antigos aliados do Partido dos Trabalhadores, como o PPS (antigo PCB) e o PSB. Nas competições eleitorais seguintes, o PT deixou de apresentar candidatura própria e passou, juntamente com o PSB, a constituir aliança partidária com o PDT. Os movimentos sociais, por sua vez, estenderam o

¹⁴ Evidências empíricas de relações cooperativas entre sociedade civil e Estado no contexto de inserção institucional foram também encontradas por Wampler (2007) e Baiocchi (2005).

apoio político-partidário ao PT à aliança então firmada – PDT-PT-PSB –, abrindo caminho para o estabelecimento de relações de colaboração e de cooperação com o Executivo municipal na elaboração de políticas públicas.

O processo eleitoral de 1996 guarda ainda um significado simbólico para os militantes de ambos os movimentos, qual seja, de finalização de uma era de autoritarismo, corrupção e clientelismo nos rumos da vida política local. Segundo uma ativista da Fams, esse momento político

representou, de fato, um parâmetro entre duas fases distintas da política da Serra: o tempo do ‘abacaxi’ com seu coronelismo agrário, de voto de cabresto e a que ele [Sérgio Vidigal] representou, de instituição e avanço da democracia participativa e popular na gestão pública da Serra (Jornal da Fams, 2009, p. 7).

340

Para os movimentos, essa mudança representava a absorção de reivindicações históricas na agenda política, especialmente quanto a gestão participativa na administração pública; haja vista suas inúmeras iniciativas ao longo do período de 1982 a 1996 de implementação de canais institucionalizados de participação, todas malogradas.

Essa percepção de correlação entre a ascensão do grupo político no poder local e a instituição da democracia participativa é o segundo elemento motivador da cooperação na relação sociedade-Estado. A adoção de instituições participativas de políticas públicas pelo governo sinalizou para os movimentos que relações de diálogo, cooperação e parceria deveriam ser estabelecidas entre ambos, ao revés do passado de enfrentamento e oposição. Nesse novo contexto, o movimento deixou de ser caracterizado como ator e âmbito para a confrontação dialética e passou a perceber-se como instância para o diálogo e a colaboração com aqueles com os quais pode alcançar resultados efetivos para suas ações.

Mas, o que o movimento social ganha e o que perde com relações de cooperação com o governo? A percepção dos ativistas da Fams e CDDH é que a construção de relações de parceria e colaboração com o governo favorece o resultado das ações do movimento, na medida em que atores coletivos alcançam o reconhecimento da legitimidade de seus reclamos e de sua atuação como representante de grupos amplos da sociedade e possuem acesso às instituições políticas. Para eles, a relação de parceria e cooperação com o governo é relevante ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e proposição, à representação e participação nas instituições participativas, à gestão de programas e convênios governamentais, e ao acesso às agências governamentais. Em outras palavras, vínculos relacionais colaborativos têm como consequência o atendimento de demandas históricas do movimento e sua influência política na agenda pública.

Nesse contexto de engajamento institucional, se, por um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é necessário à influência política do movimento, através das quais militantes obtém adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; por outro, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos atores coletivos em combinar relações de cooperação e de autonomia com o governo. Isto, pois, o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais do movimento com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos. Motivo pelo qual a cooperação na relação sociedade-Estado deve vir acompanhada por significativa autonomia política, de modo a configurar equilibradamente interações cooperativas autônomas.

Os militantes dos movimentos analisados são unânimes em reconhecer que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo. Assim, autodefinem os riscos a que estão

expostos no contexto de participação institucional: risco de atrelamento e cooptação, dependência e submissão, perda da autonomia, distanciamento da base social, impedimento de ações contrárias e críticas, perda da capacidade de discussão e proposição e de vinculação da imagem do movimento com a do governo. Naturalmente, a consciência dos militantes de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de dependência e perda de autonomia não significa necessariamente que assim o são, ou que modelos cooperativos na relação sociedade-Estado são dependentes *a priori*. Isso significaria partir de uma compreensão homogênea da ação coletiva que desconsidera a diversidade das configurações sociais e as possibilidades de invenção criativa, como o fazem as combinações dicotômicas – cooperação-cooptação e contestação-autonomia.

342 Os movimentos analisados apresentam divergências internas e entre si na matéria autonomia. *Grosso modo*, os militantes do movimento de direitos humanos se autopercebem como autônomos de modo mais consistente (não contraditório ou ambíguo), comparativamente aos militantes do movimento de associações de moradores, os quais divergem entre si e apontam ambas as categorias – autonomia e dependência. A relação de autonomia com o Estado é exposta por militante do CDDH:

Embora tenhamos relação de convênio, estamos conseguindo manter uma autonomia política que eu acho que pouquíssimas entidades do país conseguiram. Ou seja, ainda que os recursos adivinhem do governo, ele não interfere na nossa ação, ele não interfere na condução das nossas políticas, ele não interfere nos nossos posicionamentos. Mas, não é porque ele não queira, é porque nós não permitimos¹⁵.

¹⁵ Depoimento de militante do CDDH em entrevista realizada a 18/08/2010.

Correlação clara verifica-se entre o movimento que se autopercebe autônomo nas interações de cooperação com o Estado e aquele que desenvolve habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política, voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e previsibilidade das estratégias institucionalizadas e o ambiente instável e incerto produzido por ações disruptivas ou contenciosas. O CDDH representa um movimento que combina essas duas modalidades de ação oriundas de lógicas contraditórias – cooperação e contestação – configurando um “modelo híbrido de ação” cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político. O CDDH desenvolve um modelo de ação que combina ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades políticas e ação judicial) com estratégias de mobilização pública (protesto, passeata, ato público, vigília, abaixo assinado e manifesto), ao passo que a Fams reduziu significativamente suas ações disruptivas e tornou preponderante iniciativas institucionalizadas de ação, como demonstrado na Tabela 1.

343

A habilidade do CDDH em mesclar cooperação e contestação verifica-se ainda nas estratégias para introdução do plano de lutas nos órgãos do governo, pois a depender das circunstâncias políticas os atores coletivos ora são conduzidos à cooperação e formação de alianças com o governo e com partidos políticos coligados, ora seu reverso, ou seja, são guiados para contestação e oposição ao governo e neutralidade em relação aos partidos políticos da base aliada governamental. As relações cooperativas e contestatórias com o Estado são assim narradas:

Uma relação de independência e autonomia, sendo que às vezes apóia e outra critica.

É uma relação institucional, às vezes contra o governo com denúncias e colaboração através de convênio.

Uma relação de troca, em que há um convênio, há uma participação do CDDH em conselhos, por exemplo, mas não é de convivência, havendo conflito também.

Sobretudo de cobrança e de denúncia, mesmo se com alguns integrantes dos governos municipais e estadual tem colaboração.

É um diálogo necessário, conveniente, de proteção aos direitos humanos na sociedade em geral, inclusive contra o governo, o que torna a relação conflitante¹⁶.

344

Pode-se inferir que, os padrões híbridos de ação conferem maior poder de influência e pressão aos movimentos sobre os governos, na medida em que, acionado de modo circunstancial, criam um ambiente mais instável e incerto para a negociação política que é particularmente importante no contexto de engajamento em instituições e de cooperação nas relações com o Estado. Na trajetória do movimento de direitos humanos, as iniciativas híbridas de ação possibilitaram a pluralização das arenas para a participação e entendimentos políticos, na medida em que o movimento considera a multiplicidade de esferas públicas para atuação, sejam espaços institucionais ou não institucionais.

Em suma, as transformações nos PACs dos movimentos sociais são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado, a qual passou a caracterizar interações cooperativas com o governo. Os níveis de acesso dos movimentos às instituições governamentais, a realização de suas demandas e influência política vinculam-se ao estabelecimento dessas interações cooperativas com

¹⁶ Depoimentos de militantes da Fams extraídas do *survey* da pesquisa “Movimentos sociais e instituições políticas”, em 2010.

a esfera governamental, as quais se estabelecem no plano político-ideológico e podem se estender ao partidário-eleitoral. Em complemento, a comparação entre os casos indica que, a combinação entre interações cooperativas e contestatórias no sistema de relações sociedade-Estado, aos moldes de um modelo híbrido de ação, é capaz de ampliara influência dos atores societários na agenda política.

À guisa de conclusão

O engajamento de movimentos sociais em instituições participativas produz consequências sobre os PACs, os quais apresentam regularidades quanto a um processo de complexificação organizacional, caracterizado por formatação peculiar que combina o aumento da especialização da estrutura funcional e da formalização das estratégias de ação à manutenção de dinâmicas participativas que garantem a mobilização dos militantes no processo decisório. Essas transformações organizacionais dos movimentos são configuradas no contexto de ressignificação da concepção de relação sociedade-Estado, num processo onde práticas e discursos interagem dinamicamente e se coconstituem. Na reconfiguração dessas relações sociedade-Estado, uma nova concepção a respeito da relação com o Estado e as instituições é forjada, onde os movimentos percebem a construção de interações cooperativas com os governos como favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos.

Os PACs dos movimentos sociais no contexto democrático, por outro lado, também apresentam variações que remetem a emergência de modelos de ação híbridos que combinam na relação sociedade-Estado interações cooperativas e contestatórias, voltadas a tensionar a estabilidade e previsibilidade das estratégias institucionalizadas e a ampliar a influência na agenda política. As oportunidades de pluralização das esferas públicas de ação dos movimentos, ou seja,

a conjugação entre o engajamento em instituições e arenas não institucionalizadas de participação, por sua vez, pode ampliar as redes de relações do movimento e ativar um campo diversificado de atores em interação, espaços públicos e territórios de negociação que incidem positivamente sobre a configuração de interações sociedade-Estado ancorada no árduo equilíbrio entre cooperação e autonomia.

Euzeneia Carlos

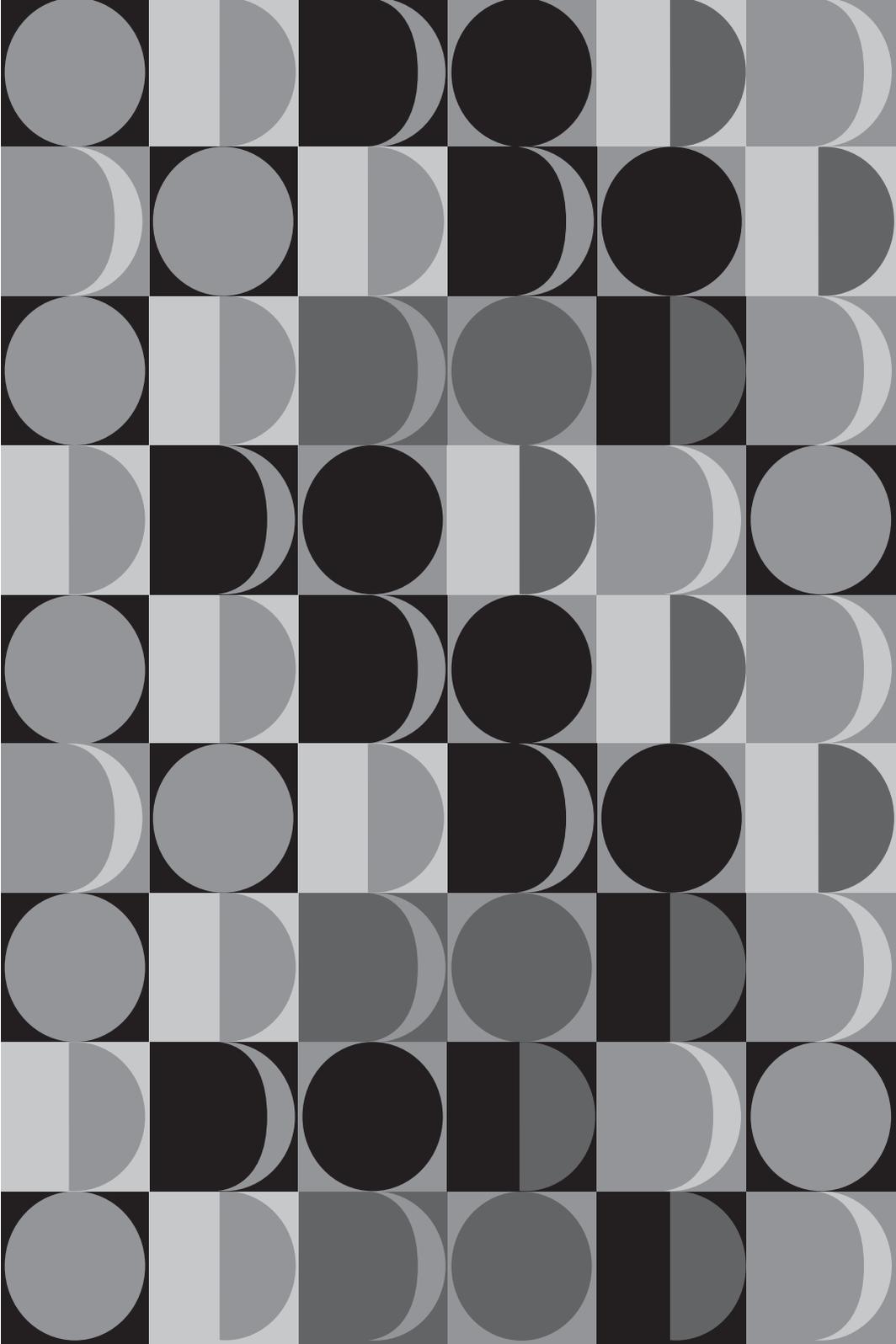
é doutoranda em ciência política pela USP e professora do Departamento de Ciências Sociais da Ufes.

Referências Bibliográficas

- ALVAREZ, S. *et al.* 2003. “Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos”. *Estudos Feministas*, v. 11, n. 2, pp. 541-575.
- AVRITZER, L. 2002. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BAIOCCHI, G. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- DAGNINO, E. (org.) 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- ; OLVERA, A.; PANFICHI, A. 2006. “Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: ———. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 13-91.
- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. 2006. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell.
- DIANI, M. 1992. “The concept of social movement”. *The Sociological Review*, v.40, n.1, pp.1-25.
- DOIMO, A. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume Dumará.
- EVANS, P. 1995. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- FELTRAN, G. 2010. “Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo”. *Lua Nova*, n. 79, pp. 201-233.
- GAMSON, W. 1990. *The strategy of social protest*. Belmont: Wadsworth.

- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- GOLDSTONE, J. 2003. "Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics". In: ——— (org.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. [no prelo]. "A construção política das sociedades civis". In: ———. (org.). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Ed. da Unesp.
- ; ———; ———. 2006. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, n. 67, pp.49-103.
- HELLER, P. 2005. "Reinventing public power in the age of globalization. Decentralization and the transformation of movement politics in Kerala". In: RAY, R; KATZENSTEIN, M. F. (orgs.) *Movement social in India: poverty, power, and politics – Asia/Pacific/Perspectives*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. 2004. "Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo". In: AVRITZER, L. (org.) *Participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. da Unesp, pp. 257-322.
- KATZENSTEIN, M. F. 1998. "Stepsisters: feminist movement activism in different institutional spaces". In: MEYER, D. & TARROW, S. (orgs.) *The social movements society: contentious politics for a new century*. Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 195-216.
- McADAM, D; TARROW, S.; TILLY, C. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCARTHY, J.; ZALD, M. 1973. *The trends of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown: General Learning Press.
- MELUCCI, A. 1996. *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.). 1998. *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- MISCHE, A. 2008. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton: Princeton University Press.
- OFFE, C. 1990. "Reflections on institutional self-transformation of movement politics: a tentative stage model". In: DALTON, R. & KUECHLER, M. (orgs.). *Challenging the political order: new social and political movements in Western democracies*. New York: Oxford University Press.

- PETERS, B. G. 1998. *Comparative politics: theory and methods*. New York: New York University Press.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. 1979. *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books.
- RASCHKE, J. 1994. Sobre el concepto de movimiento social. *Zona Abierta*, n. 69, pp. 121-134.
- SADER, E. 1988. *Quando novos personagens entram em cena*. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. 2002. "Para Ampliar o cânone democrático". In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SKOCPOL, T. 1992. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.
- SOMERS, M. R. 1993. "Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy". *American Sociology Review*, v. 58, pp. 587-620.
- TARROW, S. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza.
- . 2009 [1998]. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes.
- TATAGIBA, L. 2009. "Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões". *Colombia Internacional*, v. 71, pp. 63-83.
- TILLY, C. 2004. *Social movements, 1768-2004*. Boulder/London: Paradigma.
- WAMPLER, B. 2007. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press.



RESUMOS | *ABSTRACTS*



REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA: AUTONOMIA E INTERESSE OU IDENTIDADE E *ADVOCACY*

LUIS FELIPE MIGUEL

Nas últimas décadas, o debate sobre a representação política tem focado as insuficiências dos modelos formalistas. Teóricas feministas recuperam o valor da representação descritiva, renomeada como “política de presença”, que justificam com base na noção de “perspectiva social”, desenvolvida na obra de Iris Marion Young. Numa direção em grande medida oposta, Nadia Urbinati enfatiza o caráter de *advocacy* da representação, *démarche* que ganha grande influência, inclusive no Brasil. Contra tais propostas, afirmo a necessidade de uma teoria da representação que volte a dar centralidade à categoria do “interesse”, mas que, simultaneamente, dê ênfase à demanda por autonomia dos representados.

Palavras-chave: representação política, interesses, perspectivas sociais, *advocacy*, autonomia.

Recebido: 15/08/2010 **Aprovado:** 05/09/2011

DEMOCRATIC REPRESENTATION: AUTONOMY AND INTEREST OR IDENTITY AND ADVOCACY

In the last decades, debates about political representation have focused the insufficiencies of formalist models. Feminist thinkers recover the value of descriptive representation, renamed as “politics of presence”, that they justify based on the notion of “social perspective”, developed by Iris Marion Young. In a direction which is, in a large extent, opposite, Nadia Urbinati emphasizes that representation has a character of advocacy, a turn with great influence, even in Brazil. Against such proposals, I maintain the necessity of a theory of representation that gives centrality to the category of “interest”, but that simultaneously emphasizes the demand for autonomy by the represented.

Keywords: *political representation, interests, social perspectives, advocacy, autonomy.*



ALÉM DA TRANSPARÊNCIA: *ACCOUNTABILITY* E POLÍTICA DA PUBLICIDADE

FERNANDO FILGUEIRAS

Os países ocidentais têm vivenciado uma crescente demanda de *accountability* como elemento fundamental à democratização do Estado. Tal demanda tem ensejado a defesa da transparência das instituições e das políticas públicas por ele implementadas. Essa defesa, por sua vez, visa tornar os governos responsáveis diante do público. O objetivo desse artigo é formular uma perspectiva crítica ao que nomeamos como “política da transparência” em favor do que chamamos de “política da publicidade”. Esta última tem como perspectiva fornecer um argumento normativo para o conceito de *accountability*, no sentido de aprofundar a democracia e fortalecer os processos de gestão pública.

Palavras-chave: transparência, publicidade, *accountability*, democracia.

Recebido: 01/07/2009 **Aprovado:** 05/09/2011

BEYOND TRANSPARENCY: ACCOUNTABILITY AND POLICY OF PUBLICITY

Western countries have experienced a growing demand for accountability as fundamental element for democratization of the State. This demand has occasioned a case for transparency of public institutions and public policies implemented by the State. This defense, in turn, aims to make governments accountable to the public. The objective of this article is to formulate a critical perspective for what we name as “policy of transparency” in favor that we name “policy of publicity”. This last approach aims to provide the normative argument for the concept of the accountability, to deepen democracy and strengthen the process of public management.

Keywords: *transparency, publicity, accountability, democracy.*



A TRAMA DA CRÍTICA DEMOCRÁTICA: DA PARTICIPAÇÃO À REPRESENTAÇÃO E À *ACCOUNTABILITY*

ADRIAN GURZA LAVALLE

ERNESTO ISUNZA VERA

Este artigo atenta para deslocamentos conceituais ocorridos entre “representação política”, “participação” e “*accountability*” na crítica interna à democracia ao longo das últimas décadas, bem como examina sua resignificação recíproca na definição de nova trama conceitual da crítica democrática. O conceito de *accountability* parece oferecer, hoje, o registro normativo para lidar com as exigências de legitimidade nas experiências de representação política extraparlamentar. Argumenta-se também, que as circunstâncias históricas que propiciaram a polaridade negativa ou capacidade crítica à “participação”, no campo da teoria democrática, não apenas mudaram, mas tornaram inadequada sua especificação analítica para a compreensão das experiências de inovação democrática em curso.

Palavras-chave: Pluralização da representação, participação, *accountability*, crítica democrática, sociedade civil.

Recebido: 18/09/2011 **Aprovado:** 30/09/2011

THE CONCEPTUAL WEB OF DEMOCRATIC CRITIQUE: FROM PARTICIPATION TO REPRESENTATION AND ACCOUNTABILITY

In the last decades there has been a surprising conceptual shift between the role of three concepts – political representation, participation and accountability – in the internal criticism of democracy. This article sheds light on that shift by examining the reciprocal redefinition of meaning between those concepts and the shape of a new conceptual network for democratic critique. Nowadays, internal critique of democracy has been developed from the stand point of representation theories, which used to be traditionally related to the defense of democracy. Participatory democracy models, once the

main stand point for criticizing democracy, either lost influence or where integrated to more sophisticated deliberative democratic models. We argue that this state of affairs is due to a conceptual worthy dissociation between representative government and political representation. This dissociation works under democratic and pluralistic assumptions, thus, it is sensible to legitimacy challenges faced by extra-parliamentary political representation. In this scenario, accountability appears as a normative concept useful for dealing with those challenges. We argue as well that the democratic critical leverage of the concept of participation relied on historical circumstances that are not longer in place, rendering standard definitions of participation inaccurate for the understanding of ongoing experiences of democratic innovation.

Keywords: *Pluralisation of representation, participation, accountability, democratic critique, civil society.*



ASSOCIAÇÕES, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: COMBINAÇÕES E TENSÕES

LÍGIA HELENA HAHN LÜCHMANN

Conjugando o debate sobre formas alternativas de representação política com estudos que analisam as contribuições das associações à democracia, o trabalho pretende analisar as práticas de representação, em especial, a representação conselheira, como mais um repertório de ação que amplia e, em muitos casos, sobrecarrega suas ações, impactando potenciais benefícios democráticos. Trata-se de um exercício analítico em torno das seguintes questões: tendo em vista 1. as diferenças de perfil no campo associativo; 2. as características e requisitos desses formatos de representação institucional e 3. a participação das associações e movimentos sociais em diferentes frentes políticas e sociais, em que medida essa atuação institucional combina, ou atrita, com modalidades

de ação mais participativas? É possível apontar para uma tipologia que reúna um conjunto de associações que melhor desempenhem essa função de representação institucional?

Palavras-chave: associações, participação, representação, conselhos, democracia.

Recebido: 29/07/2011 **Aprovado:** 05/09/2011

***ASSOCIATIONS, PARTICIPATION AND REPRESENTATION:
COMBINATIONS AND TENSIONS***

By looking jointly at the debate on alternative forms of political representation and studies on associations and their contributions to democracy, this paper proposes to analyze the practices of representation, in particular the Brazilian councils, as another repertoire of action that expands and, in many cases, overloads associative action, impacting their democratic benefits. The paper proposes an analytical exercise based on the following questions. Keeping in mind the different profiles within the associative field, the characteristics and requisites of this kind of institutional representation, and the participation of associations and social movements in different political and social fronts, to what extent does this form of institutional action combine with or clash with more participatory forms of action? Is it possible to pinpoint a typology that would unite the group of associations that best perform the function of institutional representation?

357

Keywords: associations, participation, representation, councils, democracy.



“COMO SE FOSSE UMA ELEIÇÃO PARA VEREADOR”: DINÂMICAS PARTICIPATIVAS E DISPUTAS PARTIDÁRIAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

LUCIANA TATAGIBA

KARIN BLIKSTAD

358

Este artigo representa um esforço de sistematização e análise da mobilização dos atores populares para a eleição de seus representantes na quarta gestão do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo. Consideramos as interfaces que sustentam o processo: a relação entre movimento social, partidos, governo, além de recuperarmos elementos que caracterizam a atuação dos representantes populares nesse conselho, que vem se consolidando como uma arena política relevante para o tema da habitação na cidade. Um dos principais achados da pesquisa refere-se à importância dos nexos e vínculos tecidos entre movimento, governos e partidos para a compreensão da dinâmica participativa e seus resultados. Nessa experiência vemos como as dinâmicas participativas bebem na fonte dos repertórios já conhecidos dos atores e se baseiam – não sem tensões e conflitos – em vínculos e lealdades já constituídas no decurso das disputas eleitorais travadas nos territórios para as eleições executivas e legislativas.

Palavras-chave: participação, democracia, movimento de moradia, Conselho Municipal de Habitação, governo, partidos.

Recebido: 21/05/2010 **Aprovado:** 05/09/2011

“AS IF IT WAS A COUNCIL-MAN ELECTION”: PARTICIPATORY DYNAMICS AND PARTY DISPUTES IN THE CITY OF SÃO PAULO.

This article discloses and analyzes the mobilization of popular actors to elect their representatives in the fourth administration of the Conselho Municipal de Habitação (CMH – Municipal

Housing Council) of Sao Paulo. We consider the relationship between social movement, parties, government, and also recover some facts that characterize the action of the representatives in this space, which is consolidating itself as a relevant political arena in the city's housing policy. One of the main findings of the research alludes to the importance of the connections and links between movement, governments and parties to understand the dynamic of participation and its results. We see the participation as a process that nourish itself from the actors' previous and familiar repertoires, and also build itself – not without tensions – from connections and loyalties already established in the previous executive and legislative electoral battles.

Keywords: *participation, democracy, housing movement, Municipal Housing Council, government, political parties.*



CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS FRANJAS DA SOCIEDADE POLÍTICA

359

WAGNER DE MELO ROMÃO

Este artigo sugere a necessidade da mudança de enfoque dos estudos sobre as novas instâncias de participação na gestão de políticas públicas, surgidas na redemocratização brasileira. Afastando-se da literatura que preconiza o papel da sociedade civil nessas instâncias, são revistos os estudos sobre o Orçamento Participativo (OP) que indicam como tais experiências são marcadas pelas dinâmicas da sociedade política. O argumento é reforçado pela apresentação de pesquisa realizada junto a conselheiros do OP de Osasco-SP, pela qual se percebe uma atuação permeada pelos processos políticos próprios da democracia representativa. A maioria dos conselheiros compõe as *franjas* da sociedade política, situam-se em ascensão a ela, buscando melhor posicionamento no campo político local, no âmbito das disputas

internas aos partidos e ao governo municipal. Apontam-se, então, os limites do potencial democratizante do OP, pois a ampliação da participação nas decisões sobre o orçamento se daria apenas *para dentro* da própria sociedade política.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, sociedade política, sociedade civil, participação, governo local.

Recebido: 20/02/2011 **Aprovado:** 05/09/2011

PARTICIPATORY BUDGETING COUNSELORS IN THE FRINGES OF POLITICAL SOCIETY

This article suggests the need for change in focus of studies on new instances of participation in public policy management, which emerged in the Brazilian re-democratization. Moving away from the literature that addresses the role of civil society in these instances, the author reviews studies on Participatory Budgeting (PB) indicating how such experiences are marked by the dynamics of political society. The argument is reinforced by the presentation of a survey of PB counselors in Osasco-SP, by which we perceive, in general, a role filled by political processes of representative democracy. Most councilors compose the “fringes” of the political society, lie on the rise in, seeking better position in the local political field, internal disputes within the parties and the municipal government. This points the limits of the democratizing potential of the PB, since the expansion of participation in budget decisions would be just within the political society.

Keywords: *Participatory Budgeting, political society, civil society, participation, local government.*

360



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS NOVAS DINÂMICAS POLÍTICAS LOCAIS

LUCIANA ANDRESSA MARTINS DE SOUZA

O presente estudo argumenta que os desdobramentos das relações de conflito entre o Orçamento Participativo

(OP) e o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal, explicam em parte as variações do alcance dessa experiência participativa. Para isso, compara três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – Matão, Rio Claro e São Carlos – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem por variações em suas trajetórias (contínua, descontínua e interrompida) nas últimas três gestões municipais. Em suma, conclui que os padrões das relações de conflito e cooperação entre os atores políticos locais estudados contribuem para os diferentes graus de abrangência do OP, bem como para o aparecimento de novos desenhos de políticas locais.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Partido dos Trabalhadores; instituições políticas municipais.

Recebido: 27/04/2011 **Aprovado:** 05/09/2011

PARTICIPATORY BUDGETING AND NEW LOCAL POLITICAL DYNAMICS

The current study argues that the development of conflictive relationships between Participatory Budgeting (PB), the Executive, the Legislative, and parties in the area of municipal government, in part explain the variations in reach of these participatory experiments. It compares three experiments in PB carried out in the interior of the state of São Paulo – Matão, Rio Claro, and São Carlos – that are similar in various ways, but which are distinguished by the variation in the trajectory of their PB programs (continuous, discontinuous, and broken) in the last three municipal administrations. In sum, it concludes that the patterns in conflictual relationships and cooperation between the studied local political actors contribute to the varying scope of PB, as to the emergence of new local political designs.

Keywords: *Participatory Budgeting; Workers' Party (Brazil); local political institutions.*



MICROTERRITORIALIDADE E CONTROLE SOCIETAL

JÚLIA MORETTO AMÂNCIO

LIZANDRA SERAFIM

MONIKA DOWBOR

O artigo apresenta resultados de uma pesquisa empírica que revelou uma intensa atuação de controle societal relacionada com a provisão de serviços públicos de saúde e assistência realizada em regiões de baixa renda em São Paulo. O foco microterritorial adotado permitiu tornar visíveis os atores coletivos que, contrariando as proposições da literatura, não constituem protagonistas dos seus respectivos setores e não restringem ações de controle societal aos espaços de participação institucionalizada.

Palavras-chave: controle societal; serviços públicos; participação; saúde e assistência social.

Recebido: 28/02/2011 **Aprovado:** 05/09/2011

MICRO-TERRITORIALITY AND SOCIETAL CONTROL

The paper presents results of an empirical research that revealed the existence of intense societal accountability actions related to service delivery in health and social assistance performed in low income regions in the city of Sao Paulo. The micro-territorial approach adopted by the research gave visibility to collective actors that, contrary to what might be expected based on the literature, are not the protagonists of their respective sectors and do not restrict their societal accountability actions to institutionalized participatory spaces.

Keywords: *societal accountability; service delivery; participation; health and social assistance.*



MOVIMENTOS SOCIAIS: REVISITANDO A PARTICIPAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO

EUZENEIA CARLOS

Este artigo analisa os efeitos da inserção institucional em arranjos participativos sobre os padrões de ação coletiva de movimentos sociais, no que se refere à formação organizacional, relacional e discursiva dos atores. As transformações nos movimentos sociais foram examinadas a partir da comparação intertemporal de seus padrões de ação ao longo de três décadas (1980-2010), mediante instrumentos metodológicos do método qualitativo (análise documental e entrevista em profundidade) e quantitativo (*survey*). O estudo comparado da Federação das Associações de Moradores da Serra e do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra, localizados no Espírito Santo, demonstra que movimentos institucionalmente inseridos combinam: 1. complexificação da estrutura organizacional e participação dos militantes; 2. relações com instituições políticas e outros movimentos ou entidades não institucionais e 3. interações cooperativas e contestatórias na relação sociedade-Estado.

Palavras-chave: movimentos sociais, participação, institucionalização, complexificação organizacional, interações cooperativas.

Recebido: 03/06/2010 **Aprovado:** 05/09/2011

SOCIAL MOVEMENTS: REVISITING THE PARTICIPATION AND INSTITUTIONALIZATION

This article examines the effects of participatory arrangements in the institutional context on patterns of collective action of social movements regarding to organizational, relational and discursive structures. The changes in the social movements were examined from the inter-temporal comparison of their patterns of action over three decades (1980-2010), by methodological tools of qualitative methods (document analysis and

in-depth interview) and quantitative (survey). The comparative study of the Federation of Neighborhood Associations of Serra and Center for the Defense of Human Rights of Serra, located in Espírito Santo, shows that movements institutionally embedded combine 1.complexity of the organizational structure and participation of militants, 2.relations with political institutions and movements or other non-institutional entities and 3.cooperative and contestatory interactions in the relationship society-state.

Keywords: *social movements, participation, institutionalization, organizational complexity, cooperative interactions.*

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Lua Nova aceita propostas de artigos, mas todas as colaborações serão submetidas ao Conselho Editorial da revista, ao qual cabe a decisão final sobre a publicação. O Conselho Editorial reserva-se o direito de sugerir ao autor modificações, com o objetivo de adequar o artigo às dimensões da revista ou ao seu padrão editorial. Salvo casos excepcionais, os originais não deverão ultrapassar 25 laudas (em espaço dois, de 2.100 caracteres). O autor deverá enviar ainda um resumo analítico do artigo, em português e inglês, que não ultrapasse dez linhas, com palavras-chave.

O autor deverá encaminhar à redação da revista o artigo via correio eletrônico ou correio impresso, neste caso acompanhado do arquivo em disquete, com o mínimo de formatação, observando especialmente o padrão para apresentação de notas e bibliografia.

A publicação de um artigo é de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, portanto, o endosso do Conselho Editorial.

Seguem abaixo exemplos de como se deve aplicar as normas bibliográficas:

Livro:

GOMES, L. G. F. F. 1998. *Novela e sociedade no Brasil*. 3ª ed. Niterói: Cortez.

Capítulo de livro:

ROMANO, G. 1996. "Imagens da juventude na era moderna". In: LEVI, G.; SCHIMIDT, J. (orgs.). *História dos jovens 2*. São Paulo: Companhia das Letras.

Artigo e/ou matéria de revista:

GURGEL, C. 1997. "Reforma do Estado e segurança pública". *Política e Administração*, vol. 3, nº 2, pp. 15-21.

Artigo e/ou matéria de revista em meio eletrônico:

VIEIRA, C.; LOPES, M. 1994. "A queda do cometa". *Neo Interativa*, nº 2, inverno. CD-ROM.

VIEIRA, C.; LOPES, M. 1998. "Crimes da era digital". Net, nov., Seção Ponto de Vista. Disponível em: <http://brazilnet.com.br/contexts/brazilrevistas.htm>.

Observações:

1. As referências bibliográficas não devem ser consideradas notas de rodapé. Assim, elas deverão ser inseridas no final do artigo.
2. As fontes de citações ou remissões a obras devem ser feitas no corpo do texto, entre parênteses, colocando-se o(s) sobrenome(s) do(s) autor(es), data e página(s) onde se encontram as citações. Exemplos: (Romano, 1996); (Gurgel, 1997, p. 17); (Vieira e Lopes, 1994). No caso de haver mais de uma obra do mesmo autor com a mesma data, pedimos para identificá-las tanto na citação quanto na bibliografia com o acréscimo de letras em minúsculo. Exemplo: (Said, 2007a) ou (Said, 2007b, p. 35) no caso de:

SAID, Edward W. 2007a. *Humanismo e crítica democrática*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. 2007b. *Orientalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

3. No rodapé, devem constar notas propriamente ditas e não referências bibliográficas.

O artigo deve ser encaminhado ao Cedec, à rua Airosa Galvão, 64, Água Branca, CEP 05002-070, São Paulo, SP, Brasil. Fones: +55(11) 3871.2966 e 3569.9237 – Fax: +55(11) 3871.2123. E-mail: luanova@cedec.org.br.

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec)

Rua Airosa Galvão, 64, Água Branca, CEP 05002-070, São Paulo, SP

Fones: +55(11) 3871.2966, 3569.9237 – Fax: +55(11) 3871.2123

E-mail: cedec@cedec.org.br

Copyright © 2011 – Todos os direitos reservados