



**Júlia Moretto Amâncio**

**Dinâmicas políticas microterritoriais:  
organizações comunitárias e acesso às  
políticas públicas na periferia de São Paulo**

**CAMPINAS**

**2013**





Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**Júlia Moretto Amâncio**

**Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações  
comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de  
São Paulo**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Ferreira Tatagiba (orientadora)**

**Tese de Doutorado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, para obtenção do Título de**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA  
PELA ALUNA JÚLIA MORETTO AMÂNCIO, E ORIENTADA PELA PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>  
LUCIANA FERREIRA TATAGIBA. CPG, 11/04/2013**

**CAMPINAS**

**2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

Am13d Amâncio, Júlia Moretto, 1984-  
Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações  
comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de  
São Paulo / Júlia Moretto Amâncio. -- Campinas, SP :  
[s. n.], 2013.

Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de  
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Participação social. 2. Cidadania. 3. Políticas  
públicas – São Paulo (SP). 4. Associações comunitárias –  
São Paulo (SP). 5. Movimentos sociais urbanos.  
I. Tatagiba, Luciana Ferreira, 1971- II. Universidade  
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Microterritorial political dynamics: community  
organizations and public policies access in the periphery neighborhoods  
of São Paulo

**Palavras-chave em Inglês:**

Social participation

Citizenship

Public policies – São Paulo (SP)

Citizens associations

Urban social movements

**Área de concentração:** Ciências Sociais

**Titulação:** Doutora em Ciências Sociais

**Banca examinadora:**

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]

Marcelo Kunrath Silva

Gabriel de Santis Feltran

Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rêgo

Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

**Data da defesa:** 11-04-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Ciências Sociais



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 11 de abril de 2013, considerou a candidata JULIA MORETTO AMANCIO aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Rita de Cássia Lahoz Morelli

*Rita de Cássia Lahoz Morelli*

Profa. Dra. Walquiria G. Domingues Leão Rego

*Walquiria G. Domingues Leão Rego*

Prof. Dr. Oswaldo MARTins Estanislau do Amaral

*Oswaldo Martins Estanislau do Amaral*

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

*Marcelo Kunrath Silva*

Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran

*Gabriel de Santis Feltran*

ERRATA:

Onde se lê:

Prof. Dr. Oswaldo MARTins Estanislau do Amaral

Leia-se:

*Prof. Dr. Oswaldo Martins Estanislau do Amaral*  
Prof. Dra. Fátima Regina Rodrigues Évora  
Coordenadora da Comissão de Pós-Graduação / IFCH / UNICAMP  
174947

201317167



*Aos meus pais, Valéria Moretto e Robson Amâncio*

*Pelas asas e raízes*



## Agradecimentos

Esta tese utiliza os dados inicialmente coletados para a pesquisa “A Reforma de Serviços Públicos: O Papel da Ação Coletiva e da *Accountability Social*”. Produzida por uma equipe de pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Institute of Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Inglaterra, sob a coordenação do Dr. 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 programa DRC/IDS, da Fundação Ford com recursos do Department for International Development (Reino Unido). Eu gostaria de agradecer formalmente a estas instituições que gentilmente cederam os dados coletados para que fossem utilizados por mim para fins alheios aos iniciais.

Aproveito para agradecer a todo o apoio (de diversas naturezas) dado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Institute of Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Inglaterra, para a realização desta pesquisa e o grande investimento feito em minha formação como pesquisadora por ambas as instituições, que me possibilitaram conviver e aprender com pesquisadores de mais alta qualidade, participar de diversos cursos de formação e a conhecer inúmeras instituições de excelência que eu não teria acesso através de outras fontes.

Meu agradecimento especial às pessoas dos Profs. Drs. Peter Houtzager, coordenador da pesquisa que deu origem a este trabalho e Adrian Gurza Lavalle, coordenador do Núcleo de Pesquisas de Democracia e Ação Coletiva que acolheu a equipe brasileira, bem como a Monika Dowbor, coordenadora executiva das equipes, a quem devo muitos aprendizados no âmbito profissional, assim como um grande apoio e compreensão. Minha passagem pelo CEBRAP e a oportunidade de trabalhar na pesquisa em parceria com o IDS me possibilitaram conhecer novos mundos e a repensar minha forma de ver e viver a experiência da pesquisa.

Ademais, gostaria de agradecer a toda equipe envolvida durante o longo processo da pesquisa: Graziela Castello, a quem eu devo muito quanto ao aprendizado sobre os bancos de dados e softwares de análise quantitativa, assim como à Natália Bueno; Arnab Acharya, Anuradha Joshi, Aheli Chowdhury, Suchi Pande, colegas das equipes indianas e inglesas da pesquisa, com quem tive a oportunidade de refletir sobre os achados e ambiguidades advindas do campo em uma perspectiva comparada que muito enriqueceu meu olhar; Mariel Deak, Lucas Spinelli, Renato Eliseu, Lívia Roncolato, Delana Corazza,

Henrique Frey: equipe que foi a campo coletar os dados durante meses intensos de calor e chuva paulistanos, enfrentando o trânsito e as adversidades da caótica metrópole, sem perder o ânimo durante nossas intermináveis reuniões às sextas-feiras, meu sincero agradecimento pela qualidade do material coletado. As falas de vocês sobre a realidade que observaram, após quase quatro anos de coleta, ainda soam presentes em meu trabalho. Sou-lhes grata pela dedicação e empenho, pois soube que poderia confiar nos dados que estava recebendo e analisando.

Lizandra Serafim e Monika Dowbor, companheiras de todos os dias, nas horas dos louros, mas também dos ônus; a elas devo muito mais do que um agradecimento formal em poucas linhas, muito mais do que as fronteiras da profissão podem definir. Agradeço também a todo o grupo de Jovens Pesquisadores do CEBRAP que participou ativamente da construção das interpretações dos dados e de melhorias metodológicas ao longo do processo, em discussões que resultaram em artigos apresentados pela equipe: Renata Bichir, Carlos Torres Freire, Mauricio Fiore, Lara Mesquita, Encarnación Moya, Maira Rodrigues e tantos outros. Neste sentido, novamente agradeço ao Prof. Adrian que discutiu versões preliminares das publicações, contribuindo enormemente para ampliar nossas perspectivas e desafiá-las teoricamente.

Também gostaria de agradecer a todo o apoio dado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, que, acreditando no potencial deste trabalho, financiou ao longo destes anos inúmeras participações em congressos e cursos de formação dentro e fora do país, bem como ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do qual fui bolsista ininterruptamente desde o início de minha formação universitária, ainda na graduação, até fins deste doutorado. Além do apoio fundamental à subsistência que garantiu durante um longo período a dedicação exclusiva a esta pesquisa, a utilização da reserva técnica incluída nesta bolsa foi de extrema importância também para poder apresentar e discutir as versões preliminares deste trabalho em diversas conferências e espaços de encontro acadêmicos. Um agradecimento especial aos coordenadores do programa que ao longo deste processo atenderam aos meus apelos de urgência nos pareceres, especialmente aos Profs. Valeriano Mendes Costa, Ronaldo Almeida, Omar Ribeiro Tomaz e Sônia Bergamasco; e aos secretários que estiveram sempre presentes e atentos a estas demandas: Júnior, Maria Rita Gandara e Reginaldo Alves: meu imenso obrigada por tudo! E aos professores Ronaldo Almeida e Rita Morelli,

meu agradecimento por terem aceitado presidir a banca da defesa na ausência da Profa. Luciana que se encontra em pós-doc.

Agradeço também aos meus queridos colegas de grupos de pesquisa. Núcleo de Pesquisa em Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP, do qual participei desde o principio das reuniões, agradeço muito pelo grande enriquecimento teórico, metodológico, mas também pessoal, que tive contato ao longo desses 5 anos. Um agradecimento muito carinhoso ao meu querido José Leon Szwako, amigo, parceiro intelectual nesta caminhada! Monika Dowbor, Natalia Bueno e Adrian Lavallo com seus comentários sempre precisos e categóricos; Encarnacion Moya, Maira Rodrigues, Osmany Porto, Euzeneia Carlos pela presença leve e sempre ativa. Devo dizer que o grupo foi uma grande e querida escola.

Aos colegas do NEPAC - Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva da Unicamp, meu obrigada pelo apoio incondicional e pela torcida constante à Amanda Menconi, Aldrey Iscaro, Larissa Meneses, Stella Paterniani e Débora Zanini; Karin Blikstad, Thiago Trindade e Carolina Ferro. Uma honra imensa de ter feito parte dessa história.

Um enorme obrigada à minha orientadora, Profa. Dra. Luciana Tatagiba, a quem devo muito mais do que o aprendizado da feitura das monografias, dissertações e teses da vida; devo também o aprendizado quanto à docência, pois com ela tive minhas primeiras experiências em sala de aula, quanto à pesquisa, mas, sobretudo quanto ao sentido da participação neste mundo acadêmico, e de vislumbrar alguns vínculos entre este o mundo real da política, mas, sobretudo da utopia. Por não nos deixar acomodar, por nos ensinar a incansável tarefa do incomodo e por acreditar em todos aqueles insights que nem sempre cabem nos limites formais impostos pelo campo, lhe devo muito. Por ter tido a paciência interminável e me socorrido em várias urgências, nem tenho palavras para lhe dizer o quanto sou grata.

Por fim, meu muito obrigada à Profa. Evelina Dagnino, inspiração constante em muitos sentidos. Aos queridos Ernesto Isunza, Gabriel Feltran, Carla Almeida, Ligia Luchmann, Eduardo Marques, Maria do Carmo Albuquerque que acolheram minhas dúvidas existenciais, teóricas e metodológicas ao longo desse processo com enorme paciência e visão de quem já viveu estes caminhos. Por terem me ensinado a ter calma, em muitos sentidos, obrigada!

Eu gostaria de agradecer profundamente a todos que não me deixaram desistir e me ajudaram, de diferentes maneiras, a chegar até aqui. Aos meus amigos queridos, meu

imenso obrigada. Bárbara Castro, John Polga e Adriano Bastos, meus irmãos de outras vidas, pela presença cotidiana, ainda que à distância; pelas viagens, pela atenção, e pela insubstituível capacidade de dizerem sem precisarem dizer. Aos mineiros que me acolheram, meu agradecimento especial ao Zezito, Ana Letícia, Pedro Paulo, Ewerton, Bruno, Anderson, Lívia, Letícia, Terezinha, Lidiane, Andréa, Oscar, Angélica, Rafaela, Mariana, Daniela, Marcele, Amanda, Lincoln, Patrícia, Helena, Igor e Ivens e muitos outros que me ajudaram a recomeçar e conseguiram compreender meus momentos de necessário isolamento para a escrita, sem deixar de estarem presentes. Aos meus amigos campineiros e paulistanos, que mesmo de longe sempre estiveram torcendo: Elaini, João, Thomaz.

À minha mãe querida, que teve toda a paciência do mundo, pelo amor incondicional, pelas sopas nas noites de inverno, pelo apoio, presença, compreensão, hoje e sempre. Ao meu pai, por ter me ensinado a me indignar, sempre. Por ter me inspirado a seguir este caminho, sempre com decência, ética e com respeito aos meus princípios.

Ao meu irmão Túlio, pela companhia nos poucos dias de folga, pelo abraço nos dias tristes, pela presença sempre leve em nossas vidas. Meu agradecimento especial por ter aceitado o desafio de transformar alguns dos pensamentos dessa tese em mapas!! Aos meus irmãos pequeninos, Diogo, Pedro, Antônio e Mariana, espero que o mundo que vivam seja menos duro e menos exigente.

À minha família: ao Binho, Cristhiane, primos, tios e avós, sempre presentes e sempre acolhedores. Especialmente à minha avó Guiomar, minha tia Valéria e meu tio Mário por terem me recebido e apoiado ao longo dos anos em que vivi em Campinas e São Paulo me dedicando aos estudos, obrigada pelo apoio incondicional nesses tempos de transição.

Aos meus colegas de docência e de luta na UFLA. Obrigada pelo acolhimento e incentivo, meu obrigada especial à Maria das Graças Paula, Maria de Lourdes Souza (Maroca), Jovino de Moura Filho, Eric Fernandes, Amanda Oliveira, Vera Kalsing, Debora Carvalho e Conrado Pires. Aos meus alunos e orientandos, inspiração constante e força para seguir nesse caminho. E que este seja apenas um início!

## Resumo

A mobilização coletiva em torno das questões locais, protagonista na literatura especializada nas décadas 1970 e 80, deixou de ser central nos estudos sobre democracia e participação no Brasil e foi sendo substituída pelas análises sobre as instituições participativas ao longo dos anos 90. Este trabalho propõe-se a voltar seu olhar para as *dinâmicas políticas microterritoriais*, para os caminhos que ligam as comunidades que vivem nas periferias de São Paulo ao Estado, em busca de acesso às políticas públicas. A partir de uma abordagem exploratória, busca-se para compreender e caracterizar quais são os atores e interações sócio-políticas que ocorrem neste nível em torno da garantia de direitos coletivos. Demonstra-se que esta atuação coletiva ocorre na contramão da lógica especializada dos setores e mobiliza um variado repertório para encaminhar demandas e acessar o Estado. A análise da dinâmica política microterritorial revela a necessidade de ampliar o olhar e de incorporar outras perspectivas e categorias de análise a fim de compreender o processo histórico e relacional que explica estas lógicas de atuação nos territórios.

**Palavras chave:** participação social, cidadania, políticas públicas, associativismo civil, movimentos populares urbanos.



## Abstract

The local collective mobilization, the great protagonist in the 1970's and 80's on the Brazilian participation and democratic studies, was gradually being replaced by analyzes of the participatory institutions from the 90s. This dissertation proposes to return his focus to the microterritorial political dynamics, emphasizing the paths that connect the communities living in the periphery neighborhoods of Sao Paulo city. We chose to do an exploratory approach to understand and describe actors and socio-political interactions occur at this level around the guarantee of collective rights. The findings of this research show that collective mobilization occurs at this level against the logic of specialized public policies sectors and employs a wide repertoire of making demands and access the state. The analysis of the microterritorial political dynamics reveals the need to broaden perspectives and incorporate other to improve the knowledge on the historical and relation process that explain the political territories actions and these specifics.

**Key words:** Social participation, citizenship, public policies, civil associations, urban popular movements



## Índice

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
Os desafios teóricos e empíricos da análise das dinâmicas políticas microterritoriais	22
Metodologia da pesquisa	34
Estrutura dos capítulos	43
<b>CAPÍTULO 1: NOVAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DAS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO 2: A TRAJETÓRIA DO ASSOCIATIVISMO LOCAL EM SÃO PAULO</b>	<b>77</b>
2.1. A formação dos atores locais: as associações de bairro nos anos 40 e 50	79
2.2. Os novos movimentos sociais: organizações locais em São Paulo nos anos 70 e 80	93
2.2.1. A experiência dos movimentos populares na cidade de São nos anos 1970 e 1980 e a importância dos articuladores políticos	111
2.3. Anos 90: trânsitos institucionais dos movimentos sociais para o Estado	128
2.4. Os anos 2000: pragmatismo político e experiências participativas: os anos 2000	137
<b>CAPÍTULO 3: TIPOS DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL</b>	<b>149</b>
3.1. Tipos predominantes de ação coletiva microterritorial	153
3.1.1. Ação Coletiva Movimentalista	157
3.1.2. Ação Coletiva Partidária	158
3.1.3. Associativismo Comunitário	158
3.1.4. Ativismo Conselhistas	159
3.1.5. Assistencialista	160
3.2. Tipos de ação coletiva microterritorial: uma síntese dos casos exemplares	163
3.2.1. Ação Coletiva Movimentalista	163
3.2.2. Ação Coletiva Partidária	173
3.2.3. Associativismo Comunitário	177
3.2.4. Ativismo Conselhistas	188
3.2.5. Assistencialista	191
Sintetizando os principais achados	193
<b>CAPÍTULO 4: CARACTERIZANDO ATORES, ORGANIZAÇÕES COLETIVAS LOCAIS E SUAS ESTRATÉGIAS DE PERMEABILIDADE SOCIOESTATAL</b>	<b>195</b>
4.1. Características demográficas, organizacionais e relacionais	195
4.1.1. Perfil das lideranças	196
4.1.2. Características organizacionais	201

4.1.3. Características relacionais _____	203
<b>4.2. Estratégias de permeabilidade socioestatal: Canais, Repertórios e Formas de Ação Coletiva _</b>	<b>210</b>
4.2.1. Lideranças Locais _____	214
4.2.2. Organizações Coletivas _____	215
4.2.3. Gestores e Parlamentares _____	216
4.2.4. Estruturas Administrativas _____	217
4.2.5. Espaços Participativos _____	219
4.2.6. Instâncias Judiciais ou de Sanção Formal _____	225
4.2.7. Manifestações, abaixo-assinados, passeatas e ofícios _____	226
<b>Sintetizando alguns resultados vistos anteriormente: _____</b>	<b>227</b>
<b>Capítulo 5: Dinâmicas políticas e território _____</b>	<b>229</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS _____</b>	<b>263</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____</b>	<b>275</b>
<b>ANEXOS _____</b>	<b>289</b>
<b>Anexo I: Questionário _____</b>	<b>289</b>
<b>Anexo II: Tabelas e dados adicionais _____</b>	<b>295</b>
<b>Anexo III: Índices de Tabelas e Figuras _____</b>	<b>321</b>
Índice de Tabelas _____	321
Índice de Figuras, Gráficos e Mapas _____	321

## Introdução

A quem recorrer quando uma comunidade tem um problema no bairro? Para onde encaminhar uma demanda por melhoria na qualidade de serviços públicos? Onde reclamar de um mau serviço prestado? Como se organizam as comunidades para buscar estas melhorias e encaminhar suas demandas? As respostas parecem óbvias depois de tantos anos de pesquisa sobre participação cidadã no Brasil. Mas será que de fato os caminhos apontados por esta literatura dão conta dos desafios postos às comunidades que vivem hoje nas periferias de grandes cidades? Será que a literatura, que desde os anos 1970, narrou os percursos trilhados por estes sujeitos em busca de seus direitos analisa satisfatoriamente os caminhos disponíveis e utilizados nos dias de hoje por eles? E será que as formas de acesso ao poder público, consagrados nas narrativas dos anos 1990 e 2000, correspondem à diversidade de atores coletivos e de setores agora atuantes?

Muitas narrativas foram feitas contando esse percurso e o papel de vários de seus protagonistas, consolidando uma literatura que se debruçou sobre atores coletivos e sua luta por um espaço na cidade. Enfatizando este processo desde o final da ditadura militar, a luta pelo direito à cidade constituiu-se como um capítulo importante na história da recente democracia brasileira. Nos anos 1970 e 1980 o *modus operandi* dessa ação coletiva que partia das organizações comunitárias nos bairros, nas paróquias, nos sindicatos (Sader, 1988; Jacobi, 1987; Cardoso, 1987) ficou conhecido como autônomo em relação ao Estado e espontâneo do ponto de vista de suas estratégias de ação; as interpretações sobre o período enfatizavam estas características num sentido de afirmar a não relação entre movimentos populares e instituições políticas, bem como a independência de partidos e outros tipos de “atores tradicionais” (EVERS, 1983; TATAGIBA, no prelo; LAVALLE, 2003; CARDOSO, 1987). E na medida em que a democracia se consolidava a partir dos anos 1990, estas ações locais foram ocupando também novas fronteiras institucionais como os espaços participativos e constituindo outros tipos de laços com os poderes executivo, legislativo e judiciário, conforme suas necessidades de serem ouvidos e atendidos em suas demandas.

Porém, do ponto de vista acadêmico, esta ação coletiva local deixou de ser central nos estudos sobre democracia e participação no Brasil e pouco a pouco o enfoque sobre a ‘novidade’ destes atores foi sendo substituído pelas análises sobre a ‘novidade’ dos espaços, das instituições participativas, vistas a partir de então como o lócus privilegiado para o encaminhamento de demandas e resolução dos conflitos entre sociedade civil e poder público (LAVALLE, 2003; LAVALLE, CASTELLO e BICHR, 2004)<sup>1</sup>. Há, portanto, uma inflexão no foco do debate: dos atores para os espaços onde ocorrem as interações entre sociedade civil e poder público.

Diante desta inflexão na literatura, que deixou de falar destes atores especificamente e de acompanhar sua trajetória nas últimas décadas que se seguiram ao processo de democratização no Brasil, este trabalho propõe-se a voltar seu olhar para a *dinâmica política microterritorial*, para os caminhos que ligam as comunidades que vivem nas periferias de São Paulo ao Estado em sua busca pelos direitos e pela extensão da cidadania. Retomar a mobilização coletiva que se dá a partir dos territórios, entretanto, significa olhar para outro lugar, para outras relações entre atores sociais e instituições políticas que não estão em foco há anos. Significa projetar sobre este universo outro conjunto de questões e outras abordagens interpretativas que permitiriam reincorporar estas dinâmicas às reflexões sobre participação cidadã, que não estão presentes na literatura “clássica” dos movimentos populares e que também não são satisfatoriamente respondidas pelo debate sobre os espaços participativos.

Ao falarmos sobre acesso dos pobres à cidadania e aos direitos, especificamente em uma cidade com 20 milhões de habitantes, cuja população está distribuída desigualmente sobre um território maior do que países como Uruguai e Bélgica, é necessário considerar que este acesso se deu a partir de um espaço constituído historicamente e disputado em vários sentidos, com suas especificidades do ponto de vista político e de recursos. Neste sentido, para se compreender este processo, é preciso incorporar o território como um elemento chave para se analisar as dinâmicas políticas

---

<sup>1</sup> Há muitas coletâneas do início dos anos 2000 que sintetizam o debate sobre participação cidadã e a importância das experiências dos espaços participativos no Brasil. Dentre elas, destaca-se a coletânea organizada por Dagnino (2002), que apresenta um resumo bastante completo sobre este debate no Brasil. Sobre os espaços, especialmente o Orçamento Participativo e a ideia de inovação institucional, há o conhecido estudo de Avritzer, Navarro e Marquetti (2003). Um balanço crítico sobre as categorias de participação e a visão deste período encontra-se, por exemplo, em Lavallo (2003).

atuais, porque nele estão guardadas as desigualdades em termos de distribuição dos recursos econômicos, nele se expressam e se reforçam as vulnerabilidades sociais; nele se distribuem de forma mais ou menos equânime a provisão dos serviços públicos e a garantia dos direitos sociais (AMÂNCIO, 2008), cuja forma atual se constituiu historicamente a partir da interação, muitas vezes conflitiva, entre interesses econômicos, políticos e a ação coletiva dessas comunidades e de movimentos sociais que atuam em outros níveis. Olhar para os territórios e para as relações que ali ocorrem significa olhar para algumas possibilidades de mudanças nos cenários dessa cidade tão imensa quanto desigual.

O território interfere no acesso às políticas públicas, assim como o espaço é um componente relevante do ponto de vista da distribuição da pobreza e de recursos, que não são apenas materiais, mas também relacionados às redes sociais, que conformam oportunidades de acesso a empregos, ajudas mútuas, mas também a partir das quais é possível consolidar organizações populares, e acessar o Estado através das relações que os atores coletivos estabelecem com partidos políticos e outros tipos de intermediários a fim de encaminhar e articular suas demandas por melhorias nessas mesmas políticas públicas (TORRES, MARQUES e BICHIR, 2006). Assim, o espaço reflete e condiciona segregações tanto econômicas e sociais, quanto associativas e políticas, que interferem nos modos de mobilização política, através dos quais esses cidadãos pobres expressam capacidades mais ou menos limitadas de se organizar para acessar o Estado, com maior ou menor efetividade.

Ao mesmo tempo, é preciso considerar que sobre estes espaços se projeta a construção política dos atores, que remonta à trajetória histórica de formação dessas redes, desde a interação com Estado em busca de direitos. Neste processo os atores coletivos foram conformando alianças, definindo inimigos, aliados, compartilhando projetos, agendas e discursos; constituindo uma identidade coletiva; aprendendo como interagir e quais os melhores caminhos para conquistar suas demandas. E a partir de seus encontros e conflitos com as instituições políticas, estas também foram sendo alteradas, seja pela incorporação e institucionalização de espaços de diálogo, seja pela sedimentação de práticas que vieram dos atores coletivos. Assim, analisar esta disputa das organizações coletivas populares pelo acesso à cidadania significa olhar para as dinâmicas políticas mais amplas e complexas que articulam atores coletivos locais, aliados no sistema político, a construção das instituições políticas e a implementação de políticas públicas.

Os achados desta pesquisa revelam que a atuação coletiva em nível microterritorial opera de forma generalista ou multisetorial, dando conta de uma multiplicidade de demandas e setores, e se utiliza de um repertório de ações coletivas variado para encaminhar demandas e acessar o Estado. Tais características apontam para uma insuficiência das categorias analíticas em vigência, centradas em atores coletivos cuja atuação se dá em nível municipal e cujas demandas são encaminhadas preferencialmente em espaços participativos organizados em torno de setores específicos de políticas públicas.

A análise da dinâmica política microterritorial revela, portanto, a necessidade de ampliar o olhar e de incorporar outras perspectivas a fim de compreender um horizonte da política que nem sempre segue os caminhos esperados pelas narrativas vigentes. Diante destes desafios e tendo em vista que estes atores e suas interações com as instituições políticas se encontram em 'estado de latência' na literatura há alguns anos, fizemos uma opção por uma abordagem exploratória, cujos detalhes e procedimentos serão discutidos a seguir. Pretendemos com isso contribuir para o debate trazendo novos dados sobre este universo pouco explorado nos últimos anos e avançar no sentido de propor uma reflexão sobre o processo de construção de categorias analíticas que iluminem o sentido e o conteúdo específico das relações entre Estado e sociedade civil no nível local.

### **Os desafios teóricos e empíricos da análise das dinâmicas políticas microterritoriais**

A questão das interações entre Estado e sociedade civil, ou entre instituições políticas e atores coletivos, assumiu papel central na literatura brasileira desde os anos 90, quando a questão dos espaços participativos substituiu a euforia acadêmica em torno dos "novos" movimentos sociais (LAVALLE, 2003). Desde então, a exaltação por estar "de costas para o Estado e longe do parlamento" (EVERS, 1983) foi substituída por uma série de estudos que tentavam compreender cada vez mais de perto as interdependências entre atores estatais e societais. "A agenda da democracia participativa se voltou para investigar o funcionamento dos espaços, sua dinâmica e seus resultados" (TATAGIBA, no prelo: 2).

A teoria dos novos movimentos sociais influenciou profundamente o olhar sobre as dinâmicas dos movimentos sociais face ao Estado entre os anos 70 e 80 (GOHN, 2000). A concepção de “novidade” suposta em tais análises partia do pressuposto que os “novos atores” não mantinham vínculos com as instituições políticas. Segundo Tatagiba (no prelo), tal perspectiva deu origem a um conceito de autonomia lido como “não relação”. Para a autora, este modo de lidar com a questão deriva do padrão histórico de relação com um Estado autoritário, clientelista, populista, onde afirmar autonomia significa lutar por novos padrões ético-políticos (TATAGIBA, no prelo).

O processo de abertura democrática coloca uma nova agenda – acadêmica e política – ao longo dos anos 90: analisar o impacto da democratização sobre os movimentos e atores coletivos. Nesse sentido, a agenda sofre uma inflexão para estudos sobre as instituições e inovações democráticas, enfatizando os espaços formais de participação em detrimento dos atores e suas práticas (LAVALLE, 2003; TATAGIBA, no prelo).

Porém, a observação da dinâmica política microterritorial revela que os pontos de acesso ao Estado, ou aquilo que poderia ser denominado de “permeabilidade socioestatal”, se encontra além do uso esperado dos espaços participativos, os quais tem sido foco da literatura sobre participação desde o começo dos anos 90. Este foco nas instituições participativas, por um lado, excluiu certos tipos de atores, porque restringiu sua abordagem a uma esfera de atuação cujo acesso é restrito àqueles mais organizados e detentores de maiores recursos políticos e até mesmo materiais e que atuam em âmbito municipal. Uma parte importante dos estudos sobre a participação também priorizou uma análise setorial das interações estado-sociedade, ou seja, a partir dos setores em torno dos quais se estrutura a implementação de políticas públicas, que não corresponde necessariamente à forma de organização dos atores locais.

Este enquadramento analítico focado nos espaços participativos, nos atores articulados em nível municipal e organizados setorialmente, invisibilizou certos tipos de estratégias de interação com o poder público para o encaminhamento das demandas coletivas, que passam ao largo desses espaços, como por exemplo, as interações que se dão através de intermediários partidários ou pela relação históricas com movimentos sociais que atuam em outros níveis, ou pelas ações de protesto, mobilização local para o

encaminhamento de abaixo-assinados e ofícios, ações judiciais, entre várias outras estratégias. A utilização de ferramentas judiciais, abaixo-assinados, ofícios, intermediários políticos, relações com o legislativo, dentre outras variadas formas de chamar a atenção do poder público para as demandas coletivas são pouco estudadas, ou, na maioria dos casos, excluídas da análise por serem consideradas estratégias clientelistas e muitas vezes taxadas como pouco democráticas.

Em paralelo aos estudos sobre participação com este enfoque, vem crescendo nos últimos anos análises que resgatam a ação de movimentos sociais no Brasil, com destaque para estudos feitos em grandes capitais a partir dos anos 2000, privilegiando a análise de suas interações com o poder público e suas estratégias de ação (ABERS e VON BÜLLON, 2011; TATAGIBA e DAGNINO, 2009; FELTRAN, 2007; SILVA e OLIVEIRA, 2011; LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004). Porém, estes novos estudos não rompem completamente com a invisibilidade dada aos atores locais, operada pela literatura de participação, no sentido de também privilegiar atores em âmbito municipal e descrever certos tipos de negociação com o poder público, especialmente os protestos. Ao se restringirem a certas lógicas de interação entre atores societais e estatais, focadas em atores que operam em nível municipal tais abordagens não nos fornecem elementos satisfatórios para compreender a dinâmica da ação coletiva e das interações que ocorrem em no nível microterritorial, apesar de contribuir com algumas pistas metodológicas.

Partindo destas perspectivas, se por um lado a sensação que se tem é que os atores coletivos “participativos” já nasceram “grandes” e municipalizados, os atores coletivos locais, em contraponto, agem na contramão do processo de democratização por serem ora vítimas ora agentes do clientelismo, pois sobreviveram na agenda acadêmica nestes anos de ocultamente em estudos sobre “poder local” e estratégias legislativas, numa chave que remonta a sua falta de agência e de autonomia frente às mudanças nas estratégias partidárias mais amplas e aos “resultados” eleitorais de políticas públicas (SINGER, 2009; OTTMAN, 2006; BEZERRA, 2001; D’AVILA FILHO, JORGE e COELHO, 2004). Ao dar pouca atenção à ação coletiva local, a agenda de pesquisa sobre participação mantém esta fragmentação e dicotomia e tende a ignorar o fato de que instituições políticas e as políticas públicas vêm fazendo um movimento que tende à descentralização e que as dinâmicas cotidianas destes atores vão no sentido de um plano mais local, mas que se conecta, ou não, através de inúmeros mecanismos ao nacional, a

dependem da posição que ocupam nas redes associativas locais, não havendo, à princípio, na prática uma distinção de natureza destes sujeitos, e sim uma diferença no nível em que operam.

Estas limitações demonstram a necessidade de se ir além destas armadilhas e ausências da literatura, partindo de estudos empíricos que subsidiem a constituição de novas categorias analíticas. Ao mesmo tempo, o desafio de buscar novas abordagens analíticas para estudar este universo das dinâmicas políticas microterritoriais passa por superar a separação nítida entre Estado e sociedade e incorporar uma perspectiva de complexidade da constituição de atores, espaços e instituições, que pode ser auxiliada por abordagens que contemplem a construção histórica dos atores, a mútua constituição a partir das interações com Estado e a conformação de redes.

O reconhecimento destas limitações está em confluência com uma agenda difundida neste campo atualmente, que compartilha um amplo consenso: não se trata de manter o movimento pendular (ALEXANDER, 1986) entre atores ou espaços, entre formalidade ou informalidade, entre Estado ou sociedade – para não dizer entre estrutura e processos. DAGNINO e OLVERO (2006) sintetizam tal consenso afirmando a necessidade de uma “concepção menos determinista das fronteiras entre sociedade civil e sociedade política (...) e questionam análises consagradas que se pautam na existência de uma oposição natural, radical e imutável entre os campos, formados em si mesmo como homogêneos” (TATAGIBA, no prelo: 5). A questão a ser enfrentada empiricamente e teoricamente é a própria relação entre sociedade civil e sociedade política.

Definir os limites desta relação, seu conteúdo e seus sentidos pode parecer uma tarefa trivial; porém Isunza (2010) demonstra que esta definição é central para se compreender as relações e incorporá-las enquanto um desafio teórico e analítico em si. O autor define as relações entre instituições políticas e atores coletivos como “interfaces socioestatais” (ISUNZA, 2010). Em suas palavras, “el concepto de interfaz remite a la idea de un espacio constituido por sujetos intencionales que tienen relaciones (la mayoría de las veces) asimétricas con otros sujetos, estableciendo así un espacio de conflicto, negociación y disputa” (ISUNZA, 2010: 6).

Isunza concebe tais atores como “portadores de proyectos políticos-culturales (estratégias de conocimiento, normas y valores) que se materializan en trayectorias que

reconfiguran sus contenidos en las interfaces” (idem: 6). E desde esta perspectiva relacional, Isunza esclarece que é preciso **definir o conteúdo de tais trocas, assim como os sentidos lógicos destes intercâmbios**. Desta forma, o conceito de interface permite definir as relações a partir de seu **conteúdo exclusivo, e não de sua forma, ou do espaço onde ocorre** – tendência seguida pela literatura dos anos 90.

Partindo desta concepção de interface - e tentando levar às últimas consequências a ideia de que é preciso focar nas relações e não nos atores de um lado e espaços de outro - não seria desejável restringir as interações analisadas a certos espaços onde elas poderiam ocorrer; nem tampouco limitar o recorte a certos mecanismos de permeabilidade ao poder público; assim como interessante olhar para as interações para além dos limites setoriais.

Neste bojo, nossa proposta, **é explorar o *modus operandi* das dinâmicas políticas microterritoriais a partir de seu conteúdo específico: a busca por melhoria na qualidade de políticas públicas em nível local**. E em torno disso, a proposta é explorar a mútua constituição entre atores sociais e instituições políticas desde o primeiro encontro entre eles: o local da provisão de serviços, a burocracia de rua e os usuários organizados coletivamente em torno deles.

Trata-se de reconhecer que mesmo atuando em um mesmo nível de análise, as experiências são muito distintas, bem como o sentido das ações, ainda que elas compartilhem um mesmo universo de precariedade socioeconômica e política. Estes atores estão nas franjas da sociedade e desde este lugar acessam o Estado, mas contam com recursos diferentes e os mobilizam de formas diversas, ou seja, é preciso compreender como e porque desta diversidade, o que leva à necessidade de desnaturalizar categorias analíticas a fim de desinvisibilizar interações que não cabem nelas, a princípio, constituindo um novo estatuto político das interações coletivas microterritoriais.

É olhar para este nível de análise e perceber que nem tudo é ativismo, nem tudo é clientelismo, assim como não há um sentido único, nem é possível tratar todas essas relações de maneira “maniqueísta” como polo do bem e do mal, como uma expressão do “certo” e “errado”, do “mais” ou “menos” democrático. Dentre as mudanças necessárias para superar estes vieses, destaca-se a importância de analisar tais atores e interações dentro do contexto em que estas experiências surgem; abordá-las frente às condições

estruturais e socioeconômicas postas, e compreendê-las a partir maneira como estas condições mudam ao longo do tempo. Além disso, é preciso incorporar às interpretações um entendimento sobre os canais de intermediação com o Estado disponíveis em cada momento e as possibilidades concretas de acessá-los, bem como a constituição de alianças e o aprendizado institucional que ocorre, na prática, a partir dos encontros entre sujeitos e o Estado.

Colocar estas questões nos remete ao debate recente que aponta para a necessidade de olhar para estas relações desde uma perspectiva histórico-relacional, reconstruindo analiticamente os contextos e percursos que as forjaram concretamente (SILVA, 2009; LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004; ABERS e VON BÜLLON, 2011). Parte-se do pressuposto de que instituições políticas e atores sociais se constituem mutuamente a partir da interação, não necessariamente harmônica, mas estrategicamente orientada, num sentido de que as fronteiras entre estes sujeitos não podem ser demarcadas *a priori*, mas devem ser elas mesmas objeto de investigação e questionamento, a partir dos formatos que adquirem a partir das práticas.

Em diálogo com esta proposta, o objetivo desta tese é demonstrar a complexidade dessas relações entre sociedade civil e sociedade política no nível local, observando os múltiplos acessos, atores e relações envolvidas nesta esfera e articuladas em torno da busca pela melhoria na qualidade dos serviços públicos e o acesso aos direitos coletivos. Remontando as imbricações entre contextos e territórios em que estão inseridos, suas escolhas estratégicas, a conformação de redes e características dos atores, assume-se uma perspectiva histórica e relacional com vistas a desnaturalizar essas relações, as escolhas dos atores e as consequências de suas ações do ponto de vista da mobilização e de sua capacidade de acessar o Estado e influenciar nas decisões políticas que afetam o território.

Além do diálogo com a literatura mais atual sobre o tema, esta proposta se embasa em dilemas encontrados no próprio campo. Nesse sentido, um dos grandes achados desta pesquisa foi a descoberta dos “atores generalistas”, peça central que conecta as demandas dos bairros ao poder público, sem os quais as interações neste âmbito dificilmente ocorreriam. Ao perguntarmos nas ruas em torno dos equipamentos de provisão de serviços locais quem era o ator coletivo que mais se relacionava com o Estado para buscar

melhorias na qualidade de serviços públicos, como, onde e porque ocorria esta relação, mapeamos atores até então desconhecidos por nós.

A característica distintiva destes deles é lidar com problemas em geral da comunidade, atuando sobre várias áreas de políticas públicas, encaminhando as diversas demandas por melhorias na qualidade dos serviços prestados em torno de seus locais de moradia. Sendo moradores do bairro, e muitas vezes usuários dos serviços públicos, a forma de organização destes atores varia e esta diversidade de formatos institucionais de suas associações e entidades encontradas não os define *a priori*: associações de moradores, clubes de mães, entidades assistenciais, núcleos de base de partidos, movimentos populares de moradores, organização de conselheiros gestores, comunidades eclesiais – só para citar tipos recorrentemente encontrados nos bairros visitados.

Somente encontramos tais atores quando a questão norteadora foi a interação. Este ator se confunde com outros, ou mesmo se torna invisível, quando chegamos ao campo procurando pelo formato institucional relacionado a um setor específico: por exemplo, quando procuramos e esperávamos encontrar atores “especialistas” da assistência social nos moldes do Movimento Popular de Saúde. Esta foi a primeira forma de intervir no campo e poderíamos supor, pela ausência de atores com este perfil “pré-determinado” que não havia ação coletiva sobre a política de assistência social neste nível local.

Outra entrada no campo que poderia ter sido um empecilho para encontrar os atores locais seria a partir da definição *a priori* de um perfil dos atores desde o repertório mobilizado para acessar o Estado. Ontologicamente definidos por este viés, por exemplo, poderíamos ter buscado “tipos puros” de movimentos populares, que usam exclusivamente protestos como forma de encaminhar suas demandas; ou ainda, seguindo as pistas da literatura dos anos 1990, poderíamos ter procurado pelos atores dentro dos espaços participativos, supondo que eles restringem sua atuação a estes. Em qualquer uma dessas abordagens, novamente, a resposta dada pelo campo seria que não há atores, e, portanto, não há ação coletiva nestes locais, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Ao mesmo tempo, procurar este ator no campo, ou este tipo de ação coletiva, desde a chave setorial também não nos levaria longe. Isso porque o fato dos atores não se organizarem exclusivamente em torno de setores é seu principal trunfo e o aprendizado institucional adquirido a partir do trânsito entre várias políticas públicas talvez seja um

mecanismo importante a ser explorado para explicar a presença de ação coletiva, especialmente em setores pouco regulamentados e cujos espaços de participação são pouco “desenvolvidos”, como na assistência social ou até mesmo na questão da infraestrutura urbana. Ainda que a trajetória do setor e o desenho institucional sejam elementos fundamentais para compreender a existência de ação coletiva, no início da exploração do campo, a entrada setorial também obscureceu o encontro com tais atores e a lógica de suas ações. Estes atores somente apareceram quando passamos a perguntar sobre a interação sem supor, previamente, que ela ocorria em um determinado setor.

Iniciar o campo a partir de expectativas norteadas pela chave institucional (setorial) ou pela sociedade civil (e seus repertórios) poderia ter nos levado a resultados diferentes, e até opostos. Aqui, é importante retomar a ideia de Isunza (2010) de que não estamos nos referindo a qualquer tipo de interação. Se tivéssemos perguntando sobre outros tipos possíveis de interação que ocorrem também neste nível local – como a prestação de serviços, advocacy, ou participação institucional em outros níveis, por exemplo – teríamos encontrado outros tipos de atores e outras formas de engates/*fits* (SKOCPOL, 1992) com as instituições políticas. Portanto, definir o tipo de interação a ser pesquisada faz muita diferença sobre os atores encontrados e suas possíveis relações com as instituições e é fundamental para se compreender os mecanismos pelos quais tais interações ocorrem.

Outro achado importante reforçado por nosso estudo é a forma como os conselhos são apropriados pela população em nível local: muito além de espaços de deliberação sobre um serviço público prestado ou sobre uma política pública, eles mobilizam e constroem ativamente uma agenda política local e são fundamentais para colocá-la em ação, formulando e encaminhando demandas para outras instituições e espaços sobre a melhoria da qualidade de vários serviços públicos e contribuindo para efetivar direitos sociais em um sentido amplo.

Nesse sentido, se destacam as (Unidades Básicas de Saúde, doravante UBSs) são vistas pela população entrevistada como a “presença do Estado” ou “a concretização da política pública” no bairro; nenhum entrevistado tinha dúvidas de que a saúde era um direito de todos, dever do Estado; e tampouco que a UBS era o local adequado para exigir melhorias na qualidade dos serviços prestados. Bem ou mal, todos os conselhos das 44 unidades visitadas estavam funcionando; e mais, na maioria deles as discussões e as

demandas apresentadas iam muito além do terreno da saúde básica. Questões como saneamento, iluminação, transporte, segurança, assistência social, meio-ambiente, moradia e educação eram não só discutidas com frequência nestes espaços como dali partiam ações que buscavam melhorias para estes outros setores. Em suma, os conselhos das Unidades Básicas de Saúde são mais do que espaços: operam como atores coletivos, principalmente em locais onde há uma fraca organização comunitária sob outros formatos institucionais.

Como contraponto, ao serem questionados sobre a assistência social, cujo desenho institucional e arcabouço legal são semelhantes ao da saúde, poucos entrevistados a viam como direito; e um número ainda mais restrito conseguia perceber a assistência em seu cotidiano, ainda que a maioria fosse beneficiária de programas de transferência de renda; era ainda mais difícil responderem onde e quem procurar em caso de problemas e demandas para este setor.

Assim, este efeito inverso supõe que não seja possível pensar na construção e no resultado de políticas públicas simplesmente a partir de seu arcabouço legal ou institucional. Os casos demonstram que as instituições políticas, no caso, as políticas públicas, seus equipamentos públicos, a forma como são percebidas pelas comunidades e o modo pelo qual estes atores sociais se relacionam com tais instituições as influencia e transforma. Outrossim, neste processo de interação, os atores sociais conformam suas demandas em torno da melhoria da qualidade destes e de outros serviços e bens públicos; concebem estratégias para atingir tais objetivos; consolidam identidades, preferências, projetos políticos; forjam alianças com outros atores, de outras naturezas, bem como delimitam oponentes; se apropriam de espaços participativos e de outros repertórios de ação coletiva; e os utilizam para além dos limites dos setores aos quais têm acesso imediato a partir de seus locais de moradia.

A agenda de pesquisa em torno das relações entre instituições políticas e atores sociais mostra que não basta afirmar que as instituições importam, como tem feito o neoinstitucionalismo histórico desde os 80. Mesmo no interior desta perspectiva os autores têm se esforçado para demonstrar que eles se constroem mutuamente. Na leitura de Cortez e Silva (2010)

“A perspectiva neoinstitucionalista oferece recursos analíticos através dos quais é possível verificar como as condições institucionais constroem a ação dos atores. (...) Essas instituições podem alterar os modos de ação e organização de atores sociais, individuais e coletivos, mas são os atores estatais, em relação com atores sociais, que determinam os resultados das políticas”. (CORTES e SILVA, 2010: 437).

Por outro lado, baseados na teoria da Estrutura de Oportunidades Políticas de Charles Tilly, os autores complementam afirmando que não apenas instituições importam, como identidades e capacidades inerentes aos atores, mas principalmente o modo como interagem historicamente e os efeitos de tais encontros.

“a forma como os atores sociais se organizam e atuam é dependente não apenas das oportunidades e dos constrangimentos institucionais, mas também de como esses atores interpretam tais oportunidades e constrangimentos e dos recursos políticos de que dispõem para definir e sustentar sua intervenção frente a eles. Esse processo de interpretação e a definição desses recursos, por sua vez, estão diretamente relacionados aos padrões de organização social e historicamente constituídos”. (CORTES e SILVA, 2010: 435-6).

A relação entre comunidade organizada e políticas públicas com desenhos institucionais tão semelhantes (pelo menos na lei e não necessariamente na forma como estão sendo implementadas), assistência e saúde são percebidas de maneira tão distinta pelos atores em nível local e acessadas desde pontos tão diversos e a partir de estratégias distintas, que as interações que ocorrem neste nível nos levam a crer que o desenho institucional das políticas não é suficiente para determinar a forma como os cidadãos irão interagir com elas, pelo menos no que diz respeito à exigência da garantia de seus direitos. Além disso, o fato de, a partir da UBS e de seu conselho gestor emergirem várias ações coletivas em busca da efetivação de outros direitos, que dizem respeito a outras políticas públicas, revela que as fronteiras entre os setores talvez não sejam tão determinantes para as interações entre cidadãos e instituições políticas.

A partir destas pistas que emergem do próprio campo, em confronto com as lacunas encontradas na literatura sobre movimentos sociais e participação cidadã, pretende-se colocar as novas ferramentas analíticas apresentadas pelo debate recente, desde uma chave histórico-relacional, em prática para analisar as dinâmicas políticas locais na cidade de São Paulo entre os anos de 2005 e 2007 numa tentativa de demonstrar empiricamente as relações que se dão entre associativismo local outrora unificado na categoria de

movimentos populares urbanos pela literatura - e instituições políticas em busca da obtenção de seus direitos através de processos de mobilização, reivindicação, participação e controle social que tomam diversos caminhos até o Estado, atravessando vários níveis da burocracia e estabelecendo relações com atores em múltiplos campos, como legislativo, executivo, judiciário e dentro das próprias redes associativas.

O campo em São Paulo mostrou que estes atores locais, para realizar este tipo de interação, cujo objetivo é melhorar a qualidade das políticas públicas e serviços oferecidos no bairro, lançam mão de um leque de ações bastante variado e diversificado entre si, desde a atuação em espaços participativos até a organização de protestos, passando pelo judiciário, abaixo-assinados, mobilização de redes de contatos com outras lideranças etc. O mesmo sujeito (enquanto ator coletivo) pode usar e combinar a utilização de canais muito distintos, e até contraditórios entre si, a depender da melhoria na política pública, do bem que deseja conquistar ou do problema que precisa resolver. Um mesmo ator pode mobilizar um tipo de repertório para a assistência social, como procurar religiosos e parlamentares, e para a saúde fazer abaixo-assinados e frequentar conselhos gestores, só para dar um exemplo possível.

Segundo Ayuero (2004), a noção de repertório desenvolvida por Tilly nos convida a examinar os padrões de reivindicações coletivas e as regularidades de formas pelas quais as pessoas fazem suas demandas serem ouvidas, comparando-os no tempo e no espaço. Ayuero destaca que o conceito de repertório possibilita colocar na análise diferentes níveis de padrões de interação entre cidadãos e Estado (AYUERO, 2004: 420). Ao mesmo tempo, "The repertoire, then is not merely a set of means for making claims but also an array of meanings that arise relationally, in struggle; (...) Learning through struggle is thus at the core of theatrical metaphor of repertoire" (idem: 420).

Se por um lado as identidades definem o horizonte desejável da ação coletiva, a capacidade de organização e as oportunidades políticas definem o horizonte possível (TATAGIBA, no prelo). Em outras palavras, em função da seletividade estrutural do Estado (OFFE, 1984) e das capacidades estratégicas específicas dos atores (JESSOP, 2003), os atores aprendem os caminhos que os levam à conquista de suas demandas e assim conformam seu repertório de ações, bem como um leque de combinações. Aprendem na luta, na interação, não com um Estado homogêneo, não dentro de um único setor e suas

regras, não apenas norteados pelo princípio da autonomia, mas também da eficácia (TATAGIBA, no prelo).

Uma reflexão sobre a pertinência de categorias analíticas como repertórios de ação, redes e mútua constituição de atores e instituições e sua utilidade para estudos com enfoque microterritorial será empreendida no primeiro capítulo, no qual tentaremos abordar conceitos e estratégias de análise num sentido histórico e relacional, e que permitem avançar numa agenda que enfatiza as relações entre os atores sem operar nossas dualidades e dicotomias.

É um esforço que se articula com uma exploração empírica orientada desde os territórios, e dialoga com esta agenda apresenta no primeiro capítulo na medida em que pretende organizar os dados recolhidos em campo sob novas categorias que emergem da prática e não somente das teorias, e assim montar um cenário dinâmico dessas relações, colocando para funcionar as pistas e ferramentas propostas por este novo esforço de análise orquestrado após os anos 2000. Este será o tema da segunda parte deste trabalho, especialmente dos últimos capítulos 4 e 5 que abordarão repertórios de ação, analisando os principais canais utilizados pelos atores locais para acessar o Estado, bem como redes e perfis das associações no período recente. Por fim, serão exploradas as relações entre estes elementos e a forma específica como eles operam nos territórios, considerando as diferentes trajetórias e construções políticas dos atores, dos espaços e da interferência do Estado e dos próprios intermediários políticos nestes locais.

Para que estes resultados façam sentido, é preciso antes disso, no capítulo 2, recuperar a trajetória histórica dos movimentos populares comunitários e das organizações coletivas que operam em nível local na cidade de São Paulo desde sua emergência empírica, articulando este registro com *conjunturas críticas* que estabeleceram importantes inflexões no contexto sócio político mais amplo em que estes sujeitos atuavam, e que, portanto, teriam afetado suas escolhas, redes e capacidades de ação. O objetivo dessa reconstrução histórica é mostrar como as redes foram formadas, em quais momentos certos atores se tornaram aliados ou adversários e por quais razões, além de verificar os caminhos e processos que envolvem um aprendizado institucional desses sujeitos para lidar com Estado e resolver suas questões.

De acordo com a literatura, os repertórios de ação, ou seja, as formas escolhidas pelos atores para encaminhar suas demandas e cobrar respostas por parte do Estado são construídas ao longo do tempo, num processo que envolve um aprendizado, onde certas estratégias permanecem porque funcionam numa determinada conjuntura por maior ou menor período de tempo, enquanto que outras são substituídas. Essas escolhas dependem dos caminhos abertos ou fechados, das oportunidades oferecidas ou das restrições impostas pelas próprias instituições, mas também pelas próprias crenças e identidades coletivas consolidadas por estes sujeitos. Estes caminhos dependem em grande medida dos intermediários e interlocutores disponíveis, que são definidos pela amplitude das redes de relações, dinâmicas e que não se limitam às fronteiras associativas, pelo contrário, são tanto mais eficazes quanto mais conseguem dialogar com as instituições.

## Metodologia da pesquisa

Quem são os atores coletivos microterritoriais, como atuam, se mobilizam localmente e quais as estratégias de permeabilidade acionam para acessar o Estado em busca de seus direitos? Baseado na experiência da ação coletiva local em 45 bairros de periferia da cidade procurou-se responder a estas questões. A partir desta especificidade do conteúdo das interações com as instituições políticas, buscou-se compreender quais canais mais utilizados para este acesso.

A unidade empírica mais básica, portanto, são as organizações coletivas locais, de caráter comunitário, sem estabelecer *a priori* um formato institucional necessário para estes esforços comunitários. A premissa necessária era de que fossem reconhecidos no entorno do bairro como atores coletivos mais empenhados em articular demandas, mobilizar a comunidade em torno dessas reivindicações, que deveriam trazer benefícios coletivos, ou seja, ter um horizonte público, articulado em torno de direitos, mesmo que este discurso não estivesse explicitamente presente.

Esta tese utiliza os dados inicialmente coletados para a pesquisa “A Reforma de Serviços Públicos: O Papel da Ação Coletiva e da *Accountability Social*”. Produzida por

uma equipe de pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Institute of Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Inglaterra, sob a coordenação do Dr. 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 programa DRC/IDS, da Fundação Ford com recursos do Department for International Development (Reino Unido).

O objetivo da pesquisa era compreender “em que circunstâncias as recentes reformas que visam a tornar mais eficiente a provisão de serviços têm sido bem sucedidas no que diz respeito ao acesso e à qualidade desses serviços para as comunidades de baixa renda?”<sup>2</sup>. Atualmente, a pesquisa já está concluída, alguns artigos<sup>3</sup> sobre parte de seus resultados já foram publicados e parte da equipe segue o trabalho de análise dos resultados, produzindo novos artigos, especialmente sobre os padrões de accountability social presentes nas políticas de saúde e de assistência social, comparando São Paulo e Índia<sup>4</sup>.

Em São Paulo foram entrevistadas 53 lideranças comunitárias, além de gestores de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e de coordenadorias de assistência social nas subprefeituras em 44 bairros de São Paulo. Os bairros foram selecionados controlando-se fatores socioeconômicos como a renda média das famílias residentes na região, o número de usuários do PSF e do Renda Mínima, assim como locais onde havia uma ação coletiva

---

<sup>2</sup>Projeto: “A Reforma de Serviços Públicos: O Papel da Ação Coletiva e da Accountability Social (Delhi, Cidade de México e São Paulo)”, p. 3.

<sup>3</sup>Alguns artigos publicados no âmbito desta pesquisa: IDS Bulletin, Institute of Development Studies Bulletin, Brighton, DRC, vol. 38, nº 6, jan. “State Reform and Social Accountability: Brazil, India and México”; Dowbor, Monika. “Origins of Successful Health Sector Reform: Public Health Professionals and Institutional Opportunities in Brazil”, trabalho apresentado na XXI Encontro da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA), Santiago, Chile, julho de 2009; Dowbor, Monika. “A volta dos sujeitos: trajetória da assistência social entre 1974 e 2005”, trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia - Sociologia: Consensos e Controvérsias, Rio de Janeiro, julho de 2009. Moretto, Julia; Dowbor, Monika & Serafim, Lizandra. Poverty reduction programs and local collective actors: social accountability and public service delivery in São Paulo, trabalho apresentado no 2009 ISA-RC21 São Paulo Conference Inequality, Inclusion and the Sense of Belonging, Session 28 - Urban Poverty, agosto de 2009; Castello, Graziela & Houtzager, Peter. “How Society permeates the State? Issue Networks in Health and Social Assistance, São Paulo.” trabalho apresentado no 2009 ISA-RC21 São Paulo Conference Inequality, Inclusion and the Sense of Belonging, agosto 2009.

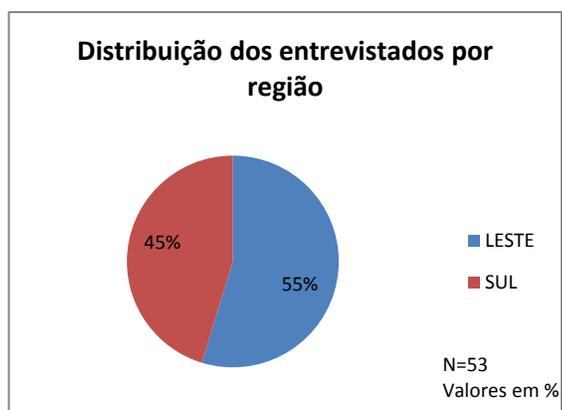
<sup>4</sup>Mais informações sobre a pesquisa: <http://www.cebrap.org.br/v2/researches/view/29>

ativa em torno da melhoria da qualidade dos serviços, segundo os entrevistados no nível municipal desta pesquisa. Além do critério socioeconômico, as áreas geográficas foram definidas pela presença de UBS em operação sob o modelo de PSF<sup>5</sup>.

Devido às diferenças entre macrorregiões da cidade, teve-se o cuidado de incluir UBSs em duas regiões que contrastam fortemente entre si: a zona Leste, que passou por um processo de urbanização mais antigo e hoje tem melhores condições de infraestrutura urbana, e a zona Sul, que passou por um processo mais recente de ocupação do solo, e cuja urbanização é incompleta e mais precária. Além destas duas regiões, foram incluídas na amostra algumas UBS na região Sudeste, cujo padrão de ação coletiva e de ocupação do solo ocorre de forma bastante semelhante à Leste, e por esta razão optamos por agregar seus dados àquela localidade para fins de comparação dos dados.

Os gráficos abaixo mostram a distribuição dos entrevistados por região e subprefeitura<sup>6</sup>.

**Figura 1: Distribuição dos entrevistados por região**

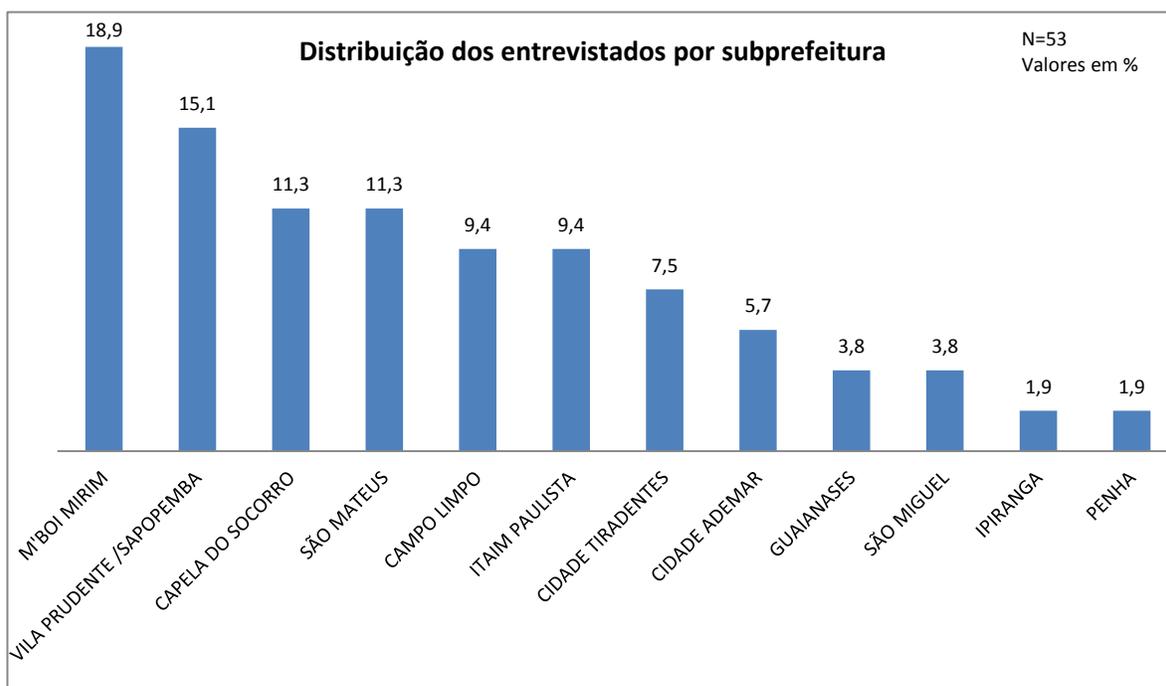


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

<sup>5</sup>Na época em que os dados foram coletados (2008), São Paulo contava com 407 UBS, das quais 220 operavam exclusivamente com o PSF.

<sup>6</sup> Um perfil aprofundado dos entrevistados será apresentado capítulo 4, considerando outras características individuais, coletivas e reticulares.

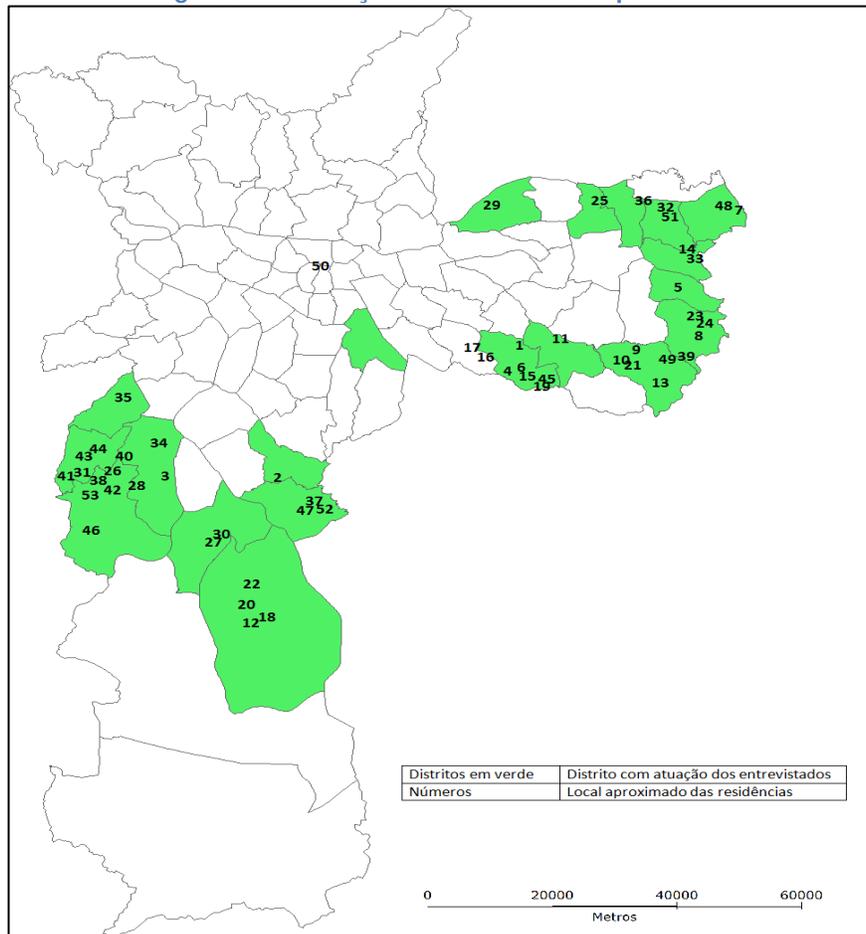
Figura 2: Distribuição dos entrevistados por subprefeitura



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

O mapa abaixo mostra a distribuição dos casos, a partir do local de moradia dos entrevistados e os bairros onde ocorre atuam:

Figura 3: Distribuição dos entrevistados por bairro<sup>7</sup>



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

<sup>7</sup> UBSs em que a pesquisa foi realizada, identificadas no mapa por números - Legenda: 1- UBS Jardim Sinhá; 2-UBS São Jorge - Cidade Ademar; 3-UBS Jardim Alfredo; 4-UBS Iaçapé - Jardim Planalto – Sapopemba; 5-UBS Vila Cosmopolita – Guaianazes; 6-UBS Iguaçu/UBS Iaçapé - Jardim Planalto; 7-UBS Cidade Kemel; 8-UBS Barro Branco; 9-UBS/AMA Jardim Conquista III/UBS Jardim Conquista II; 10-UBS/AMA Jardim Conquista III; 11-UBS Nove de Julho; 12-UBS Varginha; 13-UBS CDHU Jd. Palanque; 14-UBS Almirante Dellamare – Heliópolis; 15-UBS Jardim Sinhá; 16-UBS Iguaçu; 17-UBS Mascarenhas de Moraes; 18-UBS Jd. Varginha; 19-UBS Fazenda da Juta I; 20-UBS Chácara do Conde; 21-UBS Jardim Conquista II; 22-UBS Jardim Três Corações; 23-UBS Inácio Monteiro; 24-UBS Inácio Monteiro; 25-UBS Adão Manoel da Silva – Ermelino Matarazzo, Favela Pantanal; 26-UBS Jardim Santa Margarida; 27-UBS Jordanópolis; 28-UBS Jardim Souza – Jd. Ângela; 29-UBS Jardim São Francisco – Cangaíba; 30-UBS Jordanópolis; 31-UBS Jardim São Bento; 32-UBS Jaraguá; 33-UBS Jardim Bandeirantes – Lajeado; 34-UBS Novo Caminho; 35-UBS Jardim Olinda; 36-UBS Vi. Nitro Operária; 37-UBS Vila Guacuri; 38-UBS Jardim Paranapanema; 39-UBS Profeta Jeremias; 40-UBS Zumbi dos Palmares – Chácara Santana; 41-UBS Luar do Sertão – Parque Rondon; 42-UBS Alto Riviera; 43-UBS Jardim Comercial; 44-UBS Jardim Comercial; 45-UBS Fazenda da Juta II; 46-UBS Vila Calu; 47-UBS Santa Lúcia; 48-UBS Cidade Kemel; 49-UBS CDHU Jd. Palanque; 50-UBS Jardim Campos; 51-UBS Jardim Silva Telles – Vila Curuçá; 52-UBS Laranjeiras; 53-UBS Jardim Nakamura.

A coleta de dados em campo no nível local foi feita entre os meses de janeiro e março de 2008. As perguntas se referiam ao exercício da ação coletiva durante os anos de 2005 a 2007<sup>8</sup>.

Foram entrevistados gestores de equipamentos públicos na área de saúde e assistência social em 44 bairros, moradores das comunidades do entorno desses equipamentos, conselheiros locais e atores coletivos. Para a seleção dos entrevistados em cada um dos bairros foi feita um mapeamento dos atores coletivos mais ativos em cada um deles a partir de informações obtidas com os gestores, funcionários públicos e de entidades sociais locais, conselheiros, usuários dos serviços e moradores do entorno.

As equipes percorreram cada local perguntando às pessoas quem eram as lideranças mais ativas ali; a partir de uma lista feita com os nomes mais frequentemente citados, foram feitas entrevistas prévias com cada um dos citados, a fim de aferir se de fato tinham realizado algum tipo de ação coletiva buscando melhorias na qualidade dos serviços públicos prestados na região ou exigindo a garantia de direitos coletivos, além de aprofundar o entendimento sobre que tipos de ações foram estas e de que forma foram realizadas.

Com o objetivo de identificar as lideranças a serem entrevistadas, foram realizadas conversas prévias com os gerentes de UBS selecionadas pela pesquisa, visando identificar a existência de atores coletivos atuando nas regiões de cobertura destas unidades. A partir da informação obtida inicialmente, realizou-se um mapeamento em torno de cada UBS, com o objetivo de localizar outras lideranças não mencionadas pelos gerentes, funcionários das UBSs e membros dos conselhos gestores. Os pesquisadores percorreram estas áreas em busca de informações a respeito das lideranças e entidades sociais mais ativas na região.

Em seguida, um perfil destes atores coletivos foi elaborado a partir dos seguintes critérios de referência: i) participação em algum canal coletivo de mobilização, tais como fóruns públicos de debate sobre políticas públicas, conselhos gestores em vários níveis,

---

<sup>8</sup> O questionário aplicado aos atores coletivos encontra-se no Anexo I deste texto.

associações comunitárias, entidades sociais, partidos políticos ou movimentos sociais; ii) ação coletiva voltada para *accountability* ou melhoria de serviços/da política de saúde e/ou assistência social, desde um ponto de vista específico ou geral<sup>9</sup>.

A partir da seleção destes atores coletivos, foram realizadas entrevistas para mapear a existência e o caráter de ações de controle social voltadas para os setores e os programas escolhidos pela pesquisa. Os resultados obtidos por este mapeamento foram discutidos em reuniões semanais que reuniam todas as equipes em campo e a coordenação da pesquisa e nestes momentos eram escolhidos aqueles que seriam os entrevistados que deveria responder ao questionário fechado.

No âmbito desta tese, eu utilizarei os dados coletados pela pesquisa nestes questionários respondidos pelos atores coletivos assim como nos relatos de campo feitos pela equipe que percorreu os locais e que contém um detalhamento do *modus operandi* dos atores e um mapeamento dos atores em cada bairro, descrevendo conflitos e redes de solidariedade entre eles e entre atores de outros locais e níveis. Nesses relatos, os pesquisadores descreviam as características do bairro quanto à oferta de serviços públicos, infraestrutura urbana e de transporte, questões como violência e receptividade pelos moradores. Eles informavam também sobre os históricos políticos de cada entrevistado e de outros atores coletivos apontados como relevantes pelos moradores, ainda que não tenham respondido formalmente aos questionários, mas que conformavam o conteúdo das relações entre as lideranças em cada local, assim como as relações que estabeleciam com parlamentares, religiosos, empresários e movimentos sociais. Por fim, eles eram questionados sobre suas relações com os moradores, sobre as estratégias de mobilização e organização coletiva local, sobre a legitimidade e organicidade de sua representação, periodicidade de reuniões e mobilizações, além da lógica que estava por detrás da escolha dos canais apontados nos questionários fechados. Estes relatos complementam os questionários na medida em que preenchem de sentido e de história aqueles dados, indo

---

<sup>9</sup>Como já mencionamos, inicialmente, a proposta era localizar atores coletivos nas áreas de saúde e assistência. No entanto, foi detectada a ausência de atores coletivos especificamente focados nas políticas de assistência, o que fez com que fossem buscados atores coletivos que realizassem ações de *accountability* societal sobre questões gerais do bairro, considerando que estes atores teriam informações mais amplas sobre o local, e poderiam apontar ações e estabelecer inter-relações para lidar com questões relativas à assistência.

além daquelas informações e apontando, inclusive, ambiguidades e incongruências nas categorias utilizadas.

Entretanto, eu formulei minhas próprias categorias para analisar os resultados, e organizei os dados a partir delas. Assim, os resultados aqui apresentados, embora utilizem os dados coletados pela pesquisa do IDS/CEBRAP, são de minha única e exclusiva responsabilidade, incluindo os possíveis equívocos e erros de interpretação<sup>10</sup>. Apesar disso, contei com valiosas contribuições de toda a equipe envolvida para formular as hipóteses e o enquadramento que adiante apresento e lhes sou muito grata por todas as contribuições. No capítulo 3 desta tese eu detalharei os procedimentos específicos utilizados por mim para constituir as categorias analíticas e meu enfoque específico, que serão utilizadas para organizar os achados nos 53 casos advindos do campo.

A partir dessa exploração em campo emergiram experiências múltiplas, desde um mapeamento de mais de 53 lideranças locais que desempenhavam este papel e eram reconhecidas como tais em nível local. O esforço de ordenar essa “caoticidade” empírica sem imputar preconceitos, pressupostos e *a priorismos* arraigados no campo de estudos de movimentos sociais e associativismo civil nas últimas décadas, sob o risco de repetir a exclusão de atores e modos de ação, tão criticadas como responsáveis pelo ocultamento de certos sujeitos foi desafiador, apesar de instigante analiticamente.

Partindo da visão de Max Weber a respeito dos *tipos ideais* como ferramentas ordenadoras de cadeias causais, capazes de tornar inteligível uma realidade múltipla em termos de causalidade e de possibilidades de explicação, que estaria, portanto, entre os conceitos absolutos e a explicação histórica, sintetizando e dotando de sentido estas experiências, foi possível esboçar um ordenamento das múltiplas lógicas e formas de ação coletiva que ligam tais comunidades ao Estado. Esta tipologia e o percurso analítico que levou até ela serão apresentados no capítulo 3. Nos capítulos seguintes ela será posta em

---

<sup>10</sup>Cabe notar que eu atuei nesta pesquisa como assistente desde o início da coleta dos dados (2008) em nível local até o momento da análise e comparação dos resultados (2011), tendo acompanhado todo o processo, desde a marcação de cada uma das entrevistas, escolha dos entrevistados, transcrição das entrevistas, montagem do banco de dados, análise preliminar dos mesmos, discussões metodológicas e analíticas com as equipes brasileira, inglesa e indiana e formulação e publicação de artigos sobre os resultados, acumulando um profundo conhecimento sobre o campo, os atores e o banco de dados.

prática para ordenar os resultados obtidos nos territórios, em busca de padrões de ação coletiva que remetem aos repertórios de ação e redes de relação.

Levando a sério a proposta epistemológica weberiana, este esforço não pretende impor categorias definitivas de catalogação dessa realidade associativa microterritorial, mas tão somente colocar em prática algumas ferramentas de análise sugeridas pelo debate atual desde uma perspectiva histórico-relacional. É uma abordagem essencialmente exploratória que pretende fazer uma primeira aproximação de atores que outrora foram interpretados desde um registro excessivamente normativo e que posteriormente deixou de ser objeto de investigações acadêmicas. A aposta é que este seja apenas um primeiro passo para recuperar um campo de estudos instigante, ainda que cheio de contradições.

Para compreender as dinâmicas políticas microterritoriais eu comparei os dados referentes aos canais mais procurados pelos entrevistados, utilizando as respostas às questões da parte “C<sup>11</sup>” do questionário que se referem ao exercício do controle social, ou seja, das ações desempenhadas com o objetivo de conquistar melhorias na qualidade dos serviços. Eu desagreguei as respostas e as categorias utilizadas no questionário a fim de captar o mais amplo de leque de opções (o que não era o objetivo das entrevistas feitas pelo projeto do CEBRAP/IDS). Também analisei as questões do bloco “B” que se referem ao perfil dos entrevistados, bem como as do bloco “D” que compõem o universo de interações e as redes de cada um deles.

Para tanto eu trabalhei com os resultados quantitativos do questionário a partir de análises básicas de cruzamentos das respostas com as categorias formuladas como uma ‘tipologia’ da ação coletiva (descrita no capítulo 2) utilizando o programa de análises estatísticas SPSS e a ferramenta de construção de mapas TerraView Política Social. Estes resultados foram organizados em 2 eixos principais: perfil dos entrevistados e canais de acesso ao estado, que serão apresentados nos capítulos 4 e 5, respectivamente.

---

<sup>11</sup> Vide questões C3, C4, C5, C6 e C9. Para captar as características associativas dos entrevistados utilizei a questão B7 e “Tipos de entidades”.

## Estrutura dos capítulos

No capítulo 1 vamos recuperar e organizar perspectivas analíticas e interpretativas das relações entre Estado e sociedade civil que partam de uma abordagem relacional e processual, apresentando conceitos e categorias úteis para o tipo de análise que pretendemos fazer e que não reproduzam visões dicotômicas e *a priori* sobre estas relações.

O segundo capítulo apresenta um histórico do associativismo local na cidade de São Paulo, recuperando momentos importantes que conformaram estes atores, suas relações com as instituições políticas e suas alianças com outros atores relevantes, como movimentos sociais, sindicatos, igreja e partidos políticos. Em diálogo com esta trajetória articularemos elementos que nortearam o debate em momentos chave, especialmente durante a ascensão das experiências dos movimentos populares urbanos nos anos 1970 e 1980, cujas categorias ali formuladas tiveram um impacto não só sobre a visão acadêmica sobre esses atores, como também sobre as expectativas normativas que foram projetadas sobre eles e que em parte explicam seu “desaparecimento” como atores políticos relevantes após os anos 1990.

O capítulo 3 apresenta uma tipologia para organizar as experiências de interação socioestatal e dos *modus operandi* das estratégias de permeabilidade a partir dos 53 casos analisados, tentando compreender as diferentes formas com que estas relações acontecem nos bairros estudados.

A partir destas categorias apresentadas e descritas no capítulo 3, o capítulo 4 apresentará uma caracterização demográfica, organizacional e relacional dos entrevistados, além de uma sistematização dos principais canais utilizados para acessar o Estado em busca de melhorias nas qualidades das políticas públicas implementadas nos bairros e da efetividade dos direitos coletivos.

Por fim, o capítulo 5 demonstrará que estas características dos atores, seus *modus operandi* e estratégias de permeabilidade socioestatal, que implica no uso dos canais acima mencionados e na mobilização de suas redes, interagem com a trajetória dos atores,

sua construção histórica, bem como com as próprias características da urbanização e da intervenção estatal na consolidação do espaço, apresentando padrões e diferenciações que podem ser explicadas a partir das diferenças nos territórios, articuladas a partir dos diferentes históricos de mutua constituição nas regiões Leste e Sul da cidade.

## Capítulo 1: Novas perspectivas teóricas para a análise das interações socioestatais

Objetivo deste capítulo é dialogar com a agenda a participação a partir dos novos desdobramentos havidos no interior desse campo de estudos os quais têm buscado ampliar o escopo das análises das experiências a partir de uma abordagem relacional e processual. Se numa fase anterior os estudos sobre a participação tenderem a uma análise mais restrita, onde se olhava as experiências com uma lupa, buscando uma fotografia, hoje o que se busca é ampliar o olhar para apreender as conexões mais amplas, inserindo neste registro uma abordagem sobre as múltiplas relações entre atores institucionais, políticos e societais. A participação passa a ser considerada desde uma visão que reconhece não só a heterogeneidade do tecido associativo, como também as variadas interfaces socioestatais. Além disso, no bojo dos estudos sobre as relações entre Estado e sociedade civil, procura-se cada vez mais compreender os impactos destes encontros sobre todos os atores envolvidos, do ponto de vista organizacional, de sua posição relacional e de suas formas de ação. Considera-se, portanto, que de tais interações entre atores sociais e instituições políticas resultam constrangimentos e possibilidades específicas para os avanços das experiências participativas, que devem ser apreendidos a partir de contextos e trajetórias específicos. Partindo das inspirações provenientes dessa nova agenda de pesquisa, a qual detalharemos na sequência, encontramos em nossa pesquisa de campo formas de mobilização coletiva em todos os bairros visitados entre dezembro e março de 2008 reivindicando melhorias em torno da provisão de políticas públicas para a população mais vulnerável.

Contudo, esse primeiro achado mais geral do campo de certa forma contradiz a literatura sobre o associativismo comunitário o qual aponta tradicionalmente para outra direção, com exceção do período entre 1970 e 1980 onde é destacado um aumento nas formas de ativismo local com o intuito da expansão de direitos coletivos. A tese geral sobre os atores que atuam no plano local lança luz sobre as tramas clientelistas na esteira de uma lógica tradicional e mandonista. Como afirmam Avritzer, Recamán e Venturi, 2004, essa tendência geral acabou por invisibilizar outras dinâmicas políticas no nível local, “A literatura sobre a sociedade brasileira se concentrou mais em pensar fenômenos como

clientelismo e o mandonismo do que o associativismo” (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURI, 2004: 11).

Para os autores, este diagnóstico da baixa propensão associativa brasileira é corroborado pela literatura que trata do tema entre o período de 1946 e 1964. Estes estudos apontam para um número reduzido de associações civis e comunitárias em várias capitais e, no caso específico de São Paulo, enfatizam a preponderância das Sociedades Amigos de Bairro (SABs) como peça importante do esquema janista de incorporação dos setores de classe média baixa (idem: 12).

Avritzer et al afirma que um tipo de associativismo mais organizado e menos clientelista seria típico do período de redemocratização dos anos 1970 e 80. Em outra chave analítica, Duarte (2008) e Ottman (1995) apontam que não haveria uma distinção tão clara entre as formas de organização coletiva do associativismo comunitário dos anos 1940 e 1950 e as organizações de base que se proliferam nos anos 1970 e 1980 do ponto de vista de suas práticas. Para Duarte (2008) e Ottman (1995) os atores se organizavam já naquele período em torno das demandas dos bairros, havia uma presença forte dos moradores e um discurso incipiente sobre os direitos. A diferença é que estas experiências são posteriormente apropriadas pelos partidos no período do populismo e acabam nubladas durante o período militar desde os anos 1960. Nos anos 1970 começam a se ampliar em número e também se articulam em torno da transição democrática, mas o argumento é que eles não são necessariamente novos do ponto de vista de suas demandas e de sua base popular.

De qualquer forma, é notável o crescimento no número de associações no período entre 1970 e 1980 destacado por Avritzer et al a partir da análise do número de associações criadas nas maiores cidades brasileiras; os dados apontam para um crescimento acima do aumento vegetativo da população dessas cidades no período. No caso de São Paulo o número de associações voluntárias passou de **288** entre 1941 e 1950 para **464** na década de 1950, 996 na década de 1960, **1871** nos anos 1970 e **2553** nos 1990 (AVRITZER, 2000; SANTOS, 1993 *apud* AVRITZER et al, 2004: 13). Ou seja, o número de associações criadas na cidade praticamente dobrou entre 1970 e 1980, enquanto que a população aumentou 43% entre 1970 e 80 e apenas 13,5% entre 1980 e 90 (ibidem: 13).

Os dados do IBGE (PNE, 1996 *apud* AVRITZER et al, 2004) apontam para um crescimento da população associada apenas para os casos de associações recreativas e, sobretudo religiosas e uma estagnação no caso das associações comunitárias, com apenas 2,5% da população declarando-se pertencente a este tipo de entidade até a década de 1990 (AVRITZER et al, 2004: 14). O estudo de Avritzer et al, entretanto, questiona estes dados e propõe uma outra metodologia para aferir o percentual de população associada.

Ao invés de utilizar dados de associação formal citada espontaneamente, os pesquisadores consideram a frequência de atividades coletivas realizadas pelos indivíduos entrevistados entre 2002 e 2003 como um indicador de participação. Assim, ficam excluídos aqueles que têm uma participação compulsória em associações profissionais que requerem, por exemplo, a filiação como condição para exercício da profissão, mas que não foram ativos de fato. E privilegia justamente o universo que nos interessa neste trabalho, daquelas associações que não têm procedimentos formais de filiação como a maior parte das associações comunitárias, ligadas à saúde e moradia.

Considerando estes critérios, Avritzer et al afirmam que o índice de participação da população paulistana é de 19% em 2003. Dentro deste universo 9% da população estão ligadas às associações civis<sup>12</sup>; o restante a grupos religiosos (10%). Dentro das associações civis são consideradas as seguintes categorias pela pesquisa: 1) associações que tratam de questões comunitárias; 2) associações relacionadas ao mundo do trabalho; 3) associações ligadas aos direitos de cidadania para segmentos sociais específicos e discriminados; 4) associações filantrópicas e de autoajuda; associações culturais e grupos de jovens (AVRITZER et al, 2004: 22). Em termos percentuais, são considerados aqui sindicatos e associações profissionais (1,5% e 0,7%), associações comunitárias (2%), entidades esportivas (1,5%), movimentos de luta por moradia (1%), partidos políticos (1%), conselhos de educação (0,7%), saúde e associações de portadores de necessidades especiais (0,7%) (Fonte: Criterium (2003) *apud* AVRITZER, 2004: 18).

No que tange aos interesses desta tese, o estudo de Avritzer et al (2004) agrega parte destes dados formando uma nova categoria denominada “associativismo popular”, entre a qual é predominante a “presença significativa de objetivos políticos ligados

---

<sup>12</sup> Este universo representa 49% dos participantes ativos, 9% da população paulistana acima de 16 anos, o que corresponde a cerca de setenta mil pessoas (AVRITZER et al, 2004: 21).

principalmente às carências urbanas, entre as quais se destacam as questões de habitação e de saúde”. Segundo ainda os autores o associativismo popular responde por cerca de 5% do total da população (AVRITZER et al, 2004: 22-24).

Dados sobre as características dos participantes dessas associações comunitárias corroboram com o perfil que apresentaremos acerca do universo pesquisado em São Paulo e que será apresentado nos próximos capítulos. Vejamos alguns dos mais significativos:

“As principais características dos participantes do associativismo popular [em São Paulo] são as seguintes: 47,2% dos seus membros têm renda de até dois salários mínimos; a inserção social dos participantes no mercado de trabalho é precária: 19,9% dos seus participantes estão desempregados; número igual participa do mercado informal de trabalho, ao passo que 29% estão no mercado formal (os restantes não pertencem à PEA). A escolaridade dos membros dessas associações é baixa: 53,6% dos participantes têm apenas o 1º. Grau completo. Quanto ao gênero, trata-se de uma participação predominantemente feminina: 59,7% dos participantes são do sexo feminino”. (AVRITZER et al, 2004: 22 e 23).

Entretanto, Ricci (2004) lembra que há uma mudança nesse perfil quando se trata dos dirigentes das associações que apresentam renda superior e escolaridade inferior à média dos associados. O autor também contrasta esse perfil com o dos representantes dos conselhos municipais, que apreseem renda e escolaridade superior, concluindo então que os conselhos “não apresentam o perfil médio da população; (...) atraem e envolvem segmentos mais organizados da sociedade” (RICCI, 2004: 71). São evidências deste padrão: 60% dos representantes da sociedade civil nos conselhos possuem ensino universitário e 33% ensino médio; 86% recebem rendimentos superiores a cinco salários mínimos; 56% possuem alto engajamento político, sendo associado em alguma forma de organização social; 60% participam de reuniões partidárias (idem). Avaliando esses dados, o autor conclui

“Quanto maior o nível de participação, na hierarquia do processo decisório da política municipal, menor a correspondência entre o perfil do participante e o perfil médio da população paulistana. Em outras palavras, parece ocorrer um processo de seletividade que faz com que os conselheiros possuam renda, nível de escolaridade e grau de engajamento político muito superior à média dos participantes das inúmeras modalidades de associativismo paulistano. (...)Assim, a lógica seletiva da política formal brasileira parece contaminar vários mecanismos de participação popular na gestão pública, e a renda aparece como fator de seleção e exclusão política” (RICCI, 2004: 96).

Tais padrões de exclusão e inclusão dos cidadãos determinam o seu acesso à participação, sobretudo às instâncias mais centrais, e têm um impacto sobre as escolhas que os atores coletivos fazem para acessar o Estado. Esta discussão nos remete à questão dos recursos necessários à participação. Para AVRITZER et al (2004), a dimensão da não participação pode ser explicada pela “capacidade ou incapacidade dos indivíduos de mobilizarem os recursos necessários para a participação” (MC CARTHY & ZALD, 1977 *apud* AVRITZER et al, 2004: 31). Isso significa que a participação não dependeria “apenas de uma opção dos indivíduos, mas ela está também associada ao controle de um conjunto de recursos que facilitam a participação. Esses recursos podem ser de diferentes naturezas, como tempo, recursos materiais ou até mesmo o conhecimento de pessoas que participam” (idem: 31).

Nessa mesma direção, retomando dados da pesquisa realizada pela Criterium (2003), Ricci (2004) afirma que ao os motivos que levam os entrevistados a não participarem de associações estão menos associados à convicção política ou descrença nas organizações ou nos mecanismos de participação e se referem mais diretamente às condições materiais decorrentes da inserção precária no mundo do trabalho. Dentre as mais apontadas na pesquisa Criterium: falta de tempo (48%), não sofrer represálias (2%), dificuldade de acesso (2%). Na pesquisa realizada pelo Ibope (2003) a falta de tempo também foi apresentada, mas como segundo fator inibidor da participação, para 26% dos pesquisados. A falta de informação apareceu como primeira causa (35% dos entrevistados) (RICCI, 2004: 96).

É evidente que a questão do tempo, da dificuldade de acesso, medo de represálias e falta de informação têm relações profundas com a dimensão da desigualdade de renda apontada pelo perfil dos conselheiros, assim como com o tipo de ocupação e até mesmo gênero. Estas características são corroboradas pelos dados que encontramos acerca da participação em nível territorial e os padrões de ação coletiva que apontam para um maior acesso aos equipamentos, instituições e redes que operam em nível local e uma diminuição gradual da frequência de acesso àquelas mais centralizadas.

Houtzager (2004) acrescentaria que, além destes fatores associativos, reticulares e de recursos há ainda o desenho institucional das políticas públicas, que pode facilitar ou

não esta inserção dos sujeitos nas políticas. Coelho e Veríssimo (2004) também apontam na direção de refletir sobre o papel do desenho institucional dos espaços participativos e das políticas públicas como uma forma de mitigar as desigualdades para dar voz e possibilitar uma efetiva inclusão dos setores mais pobres e vulneráveis. Eles afirmam que, ainda que os muito pobres e iletrados sigam não participando, conforme apontam os dados sobre o associativismo comunitário em São Paulo, “uma importante porcentagem dos que participam conta com pouca escolaridade e baixo nível de renda” (COELHO e VERÍSSIMO, 2004: 107). Reconhecem os esforços feitos nos últimos anos no sentido de tornar os espaços públicos mais permeáveis a esta participação, numa ação conjunta entre os movimentos sociais, os profissionais comprometidos com estas causas nos respectivos setores, sobretudo na área da saúde e por alguns governos adeptos ao projeto participativo, eles, contudo, fazem algumas ressalvas com relação a esta expansão, mostrando que essas condições são necessárias, mas não suficientes para promover a participação esperada (COELHO e VERÍSSIMO, 2004: 108). Em seus termos

“Essa participação depende da capacidade das instâncias participativas de mitigar ao menos parcialmente o efeito das desigualdades que decorrem da distribuição desigual de recursos políticos e comunicativos entre vários atores. Para que isso ocorra, será necessário rever os procedimentos de escolha daqueles que representam a sociedade civil nesses conselhos e, no trabalho do dia-a-dia, promover metodologias que promovam dinâmicas mais inclusivas. Nesse sentido, é preciso ir além da ideia de que atores sociais e estatais organizados e comprometidos com o projeto de participação sustentarão seu sucesso, e procurar entender em que condições esses atores buscarão organizar esses espaços dentro das regras que (...) regem o espaço do ‘político’ (...) favorecendo a efetiva inclusão seja dos segmentos mais pobres e vulneráveis da população seja desse amplo espectro da sociedade civil identificado na pesquisa sobre o associativismo em São Paulo” (COELHO e VERÍSSIMO, 2004: 108).

Algumas saídas são apontadas por Coelho e Veríssimo (2004) do ponto de vista da alteração de critérios e procedimentos para fomentar a participação destes grupos tradicionalmente excluídos como, por exemplo, mudança nos critérios de representação de forma a reproduzir o perfil sociodemográfico da população ou a ampla gama dos interesses em disputa em cada área, assim como princípios de ação afirmativa ou incentivos estruturais à participação dos grupos mais vulneráveis (COELHO e VERÍSSIMO, 2004: 116).

É necessário acrescentar uma importante ressalva feita por Coelho e Veríssimo (2004) com relação aos incentivos oferecidos dentro destas possibilidades de minimizar os custos da participação para os setores tradicionalmente excluídos: “esses incentivos derivam dos bens que podem ser oferecidos, por meio de processos participativos, para serem desfrutados pela coletividade, e não individualmente como bens privados” (idem). Entretanto, os autores destacam que, qualquer que seja o procedimento adotado neste sentido, depende de uma decisão do poder público de arcar com custos bem maiores que os atuais (idem: 116).

Há, portanto, no interior do debate da participação um diagnóstico compartilhado entre os autores de que a decisão de participar, a forma como esta participação ocorre e o acesso a ela por certos setores da população não é ilimitada e sem constrangimentos. Não basta simplesmente que os atores coletivos tenham uma “vocaçã democrática”, ou que do outro lado haja governos com disposição de “compartilhar o poder de governar”, mas há vários fatores que possibilitam ou limitam este acesso ao Estado, às instituições políticas e até mesmo aos espaços participativos. Tais constrangimentos são de natureza e níveis variados, tendo um componente de renda e classe, onde os setores mais pobres e menos escolarizados da população têm menos acesso às instâncias formais da democracia, mas também aos espaços participativos, desenhados, em princípio, para democratizar o Estado e permitir justamente a participação dos grupos menos favorecidos. Assim, eles seriam também sub-representados nestas instâncias, que reproduziriam barreiras sociais mais amplas.

Além desses fatores socioeconômicos, outro condicionante da participação, apontado pelo debate recente, é o próprio desenho institucional dos espaços participativos e das políticas públicas. Considerando que, como apontado na Introdução deste trabalho, não estamos olhando para qualquer tipo de relação que se dá entre Estado e sociedade civil (ISUNZA, 2010) (mas especificamente para as interações socioestatais que se dão em torno da melhoria da qualidade de serviços públicos implementados nos bairros periféricos da cidade de São Paulo, a partir da mobilização coletiva de camadas populares), as interações com instâncias específicas do Estado (setores da burocracia, equipamentos de provisão de serviços públicos e espaços participativos descentralizados) são especialmente importantes para se compreender as dinâmicas políticas que conectam estas comunidades ao Estado em busca de seu acesso aos direitos coletivos.

É na interação com estas instituições específicas que se dá a configuração organizacional dos atores, a construção de sua identidade e a conformação de seus repertórios de luta. A interação com o Estado é estratégica para a construção dos atores coletivos populares e as características desses atores não podem ser lidas como características ontológicas, mas estão associadas e em certa medida “decorrem” dessas interações. Dito de outro modo, os atores populares são em certo sentido produtos relativos destas relações que lhes são centrais, já que na luta pelos direitos a interlocução com o Estado é estratégica e fundamental. Por isso, é necessário olhar para a participação e para os próprios atores sociais e políticos como agentes e resultados destas experiências contínuas e cotidianas de encontros, o que nos leva à ideia de mútua constituição entre atores e instituições. A partir desta mútua constituição olha-se para as escolhas estratégicas, repertórios e identidades como contingentes, como constrangidos e delimitados por estes encontros e pelo contexto em que estão inseridos. Ao mesmo tempo, assume-se que, se não são ontológicos aos atores, ou seja, se não são decorrentes de sua “natureza” ou de suas características intrínsecas, estratégias, repertórios, identidades e formatos institucionais são eles mesmos dinâmicos. São resultados destes encontros com as instituições políticas e também das relações que estabelecem com outros atores neste processo de intermediação de suas demandas.

Desde este lugar vamos olhar para alguns conceitos que captam estas “consequências” mútuas das interações com as instituições políticas sobre os atores coletivos para organizar a diversidade de casos e dados que emergem do campo. E é a partir do que foi ali encontrado que resgataremos certas categorias e não outras, igualmente importantes. Assim, não é objetivo deste capítulo esgotar todas as possibilidades de diálogo entre atores coletivos e instituições, nem de suas consequências, já que este é um campo empírico e teórico que está em expansão e em franco diálogo com os estudos sobre participação. Tão somente o que pretendemos é recuperar alguns conceitos que nos serão úteis para compreender nossos dados e é nesta chave, despreziosa e propositalmente restrita, que as próximas páginas devem ser lidas.

A proposta, portanto, é captar desta agenda elementos e conceitos que sejam úteis para olhar para este universo empírico e para as relações específicas que pretendemos analisar: desde os direitos e a melhoria da qualidade de serviços públicos no nível microterritorial. Não é captar toda e qualquer forma de participação, nem todas as possíveis

relações que poderiam se dar entre Estado e estas organizações locais, mas partir deste recorte para compreender as dinâmicas políticas que dali emergem.

Tal recorte se justifica ao consideramos, como aponta Isunza (2010), que para se compreender as experiências de interação entre instituições políticas e atores coletivos é preciso especificar o conteúdo de tais interações, o teor das trocas estabelecidas e o sentido das mesmas. Assume-se o entendimento de que as relações são definidas a partir de seu conteúdo exclusivo, e não de sua forma, ou do espaço onde ocorrem. Como consequência, não seria desejável restringir as interações analisadas a certos espaços onde elas poderiam ocorrer; nem tampouco limitar o recorte a certos mecanismos de permeabilidade ao poder público. Propõe-se que se especifique o conteúdo das interações para se apreender as relações em si mesmas como desafio teórico e empírico e não focar nos atores de um lado e nos espaços de outro.

Diante desta definição de participação, a proposta que pretendemos levar adiante nos capítulos empíricos deste trabalho é de explorar os *modus operandi* das dinâmicas políticas microterritoriais a partir de um conteúdo específico: a busca por melhorias na qualidade de políticas públicas implementadas nos territórios e a luta pela efetivação de direitos coletivos para tais comunidades. Desta maneira, se olhamos para atores coletivos que se organizam desde o nível local, desde os bairros, para buscar o acesso à cidadania, especificamente em torno da provisão de políticas sociais, precisaremos, necessariamente, compreender as relações que estes atores estabelecem com as instituições políticas.

O que se observou é que estas interações são variadas não só do ponto de vista das formas e sentidos (ainda que mantenham um mesmo conteúdo), como também se dirigem a diferentes órgãos ou instituições dentro do aparato público: diferentes esferas do legislativo, do executivo e do judiciário, assim como diversos setores e áreas de provisão de políticas são procurados por estes sujeitos ao longo do tempo com esta finalidade. Eles também recorrem a diversos espaços participativos, de vários níveis e com diferentes atribuições, além de mobilizar suas redes com atores tradicionais do sistema político e com outros atores coletivos. Ou seja, não basta olhar para um espaço apenas, ou definir a participação em termos genéricos como as relações entre Estado e sociedade civil porque elas são amplas, diversas e promovem efeitos ao longo no tempo na própria organização, nos objetivos e nas formas de ação adotadas por estes sujeitos.

Partir de um olhar para a relação em si e para o seu conteúdo específico requer uma abordagem que vai além da “fotografia” e inclui outros níveis e dimensões. Norteado por este desafio, outras abordagens teóricas e metodológicas são incorporadas ao campo de estudos sobre a participação para buscar compreender as relações entre Estado e sociedade civil desde esta complexidade. Procurando romper com dicotomias que cindem atores como ontologicamente definidos por estratégias antagônicas, busca-se analisar a mútua constituição entre atores sociais e instituições políticas a partir destes variados encontros e experiências de interação, que não se resumem aos espaços participativos, nem aos setores específicos em torno dos quais se estrutura a provisão das políticas. Os trabalhos recentes nesta área demonstram que estas interações interferem na formação dos próprios atores, de suas expectativas, estratégias de ação, horizontes de possibilidades, identidades coletivas, e, portanto, no resultado de suas mobilizações.

Há aqui um pressuposto de que a interação com as instituições políticas tem consequências que vão para além do momento em que os atores se inserem nos espaços participativos, ou em encontros esporádicos com representantes e com a burocracia. Desde uma visão ampla dessas instituições, que inclui variadas possibilidades, desde espaços participativos até relações com legislativo, passando pelos equipamentos de provisão locais, a burocracia de rua, dentre outras, parte-se de um entendimento de que tais interações acontecem com frequência e estão inseridas no cotidiano das organizações e associações civis. Portanto, não é possível compreender o que chamamos de participação cidadã sem analisar também os efeitos destes encontros entre atores e instituições (entendidas de forma ampliada), inclusive do ponto de vista dos impactos sobre a própria mobilização coletiva.

Vários autores (LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004; SILVA e OLIVEIRA, 2011; LÜCHMANN, 2011; COELHO e VERÍSSIMO, 2004; OTTMAN, 2006) demonstram que o formato das instituições, seja de suas regras, seja de seu desenho institucional, grau de descentralização, dentre outras características são fatores importantes para definir quem participa ou não, a extensão e a qualidade da própria participação, o que os torna elementos importantes para analisar as formas e as dinâmicas da ação coletiva que emergem dos territórios, especialmente naqueles locais periféricos e onde se concentram a população pobre da cidade, segregada não só territorialmente como politicamente.

Se estes sujeitos se organizam em torno da melhoria e do acesso aos direitos, é justamente desde este local da segregação e da exclusão que estão falando. É desde ali que tentam se inserir no horizonte da política, nas relações com o Estado e com as instituições. É necessário ver até que ponto as instituições oferecem oportunidades para que eles encaminhem e consigam suas demandas, em que medida o próprio desenho institucional, seja dos espaços participativos seja da burocracia, coloca barreiras para estes sujeitos que não estão incluídos, suficientemente, nas fronteiras da democracia formal, não encontrando historicamente seus interesses representados e demandas atendidas pelas instituições políticas. A luta pela cidadania é a luta para serem reconhecidos como interlocutores legítimos pelo Estado e pela própria sociedade, mas não basta que este reconhecimento seja legal ou formal, se ele não for acompanhado por uma estrutura que permita a permeabilidade às instituições políticas.

Mas, se partimos do pressuposto que o Estado não é em si homogêneo internamente, sabemos que este reconhecimento também não o é, e mais uma vez o entendimento destas interações entre atores sociais e políticos nos permite perceber onde os atores inovam e aplicam o que aprenderam lidando com outros setores e políticas para ampliar seu escopo de possibilidades e de repertórios de ação e em que medida eles interferem na própria democratização do Estado.

Portanto, quando falamos de mútua constituição de atores e instituições, estamos nos remetendo a estas interações complexas que promovem mudanças, de naturezas variadas, em todos os atores envolvidos, estatais e societais, direta ou indiretamente. Assim, ao desenvolvermos uma tipologia<sup>13</sup> que pretende compreender as variadas formas e experiências de interação socioestatal estamos tentando sistematizar tal diversidade e verificar em que medida esta mútua interferência e este aprendizado institucional operam para moldar atores, identidades e formas de ação.

Esta tipologia abarcou cinco categorias para descrever a diversidade de formatos institucionais, atividades básicas, modos de encaminhar e negociar demandas com Estado, redes e recursos mobilizados na interação e identidades destes sujeitos: associativismo comunitário, conselhistas, partidário, movimentalista e assistencialista. A construção,

---

<sup>13</sup> Esta tipologia das experiências de permeabilidade socioestatal será apresentada por completo no capítulo 3.

justificativa e a descrição de cada um dos tipos serão apresentadas e desenvolvidas no capítulo 3 desta tese. Antes disso, no capítulo 2, será retomada historicamente a trajetória desses atores na cidade de São Paulo, a fim de dar subsídios concretos para este esforço de categorização.

Esse resgate da trajetória dos movimentos populares urbanos e das relações com as instituições políticas pretende destacar a formação de alianças, a conformação de aliados e de oponentes em momentos críticos, as escolhas, oportunidades e construção das estratégias à luz das transformações mais gerais no cenário político do Brasil e da cidade de São Paulo, ou seja, à luz dos constrangimentos e contexto institucional e político em que esta formação dos atores ocorre. Por fim, à luz dessa trajetória, serão explorados resultados encontrados em campo, comparando as dinâmicas políticas microterritoriais desde a experiência de 53 lideranças comunitárias, representativas de organizações coletivas, com variados formatos institucionais, com base local, distribuídas nas regiões leste e sul da cidade, a fim de perceber o impacto dessa trajetória sobre os repertórios e o sentido da ação desses sujeitos.

Portanto, ao articular elementos como a trajetória dos atores, redes de relações, repertórios de ação, procurando visualizar o processo pelo qual se construíram historicamente as relações entre estes atores e o Estado, e a maneira pela qual foram compondo suas identidades e formas de ação política é o nosso principal desafio. A aposta aqui é a na construção de categorias que consigam iluminar e organizar a multiplicidade de atores e experiências, sem empobrecê-las, sem essencializá-las, ao mesmo tempo articulando o que emergiu do próprio campo e os desafios propostos pelas novas abordagens teórico-metodológicas discutidas.

É olhar para a teoria e captar dela o essencial para compreender o que emergiu do universo empírico. São categorias, ao mesmo tempo, que tendo emergido de um diálogo com o campo, somente ganham sentido a partir da compreensão da construção histórica desses atores, ou seja, elas são uma síntese entre as categorias teórico-metodológicas e o histórico do associativismo na cidade de São Paulo. Evidentemente, que muitos dos aspectos deste histórico dialogam com a construção democrática brasileira, e neste sentido, não é um debate que se circunscreve a um contexto, mas que em sua especificidade ilumina uma experiência mais ampla, conhecida e debatida frequentemente.

Assim, busca-se sintetizar as inúmeras e diversas experiências de ação coletiva local na periferia de São Paulo em cinco categorias, que como tipos ideais, iluminariam e dariam sentido às 53 experiências analisadas. Muitas delas se situam nas fronteiras entre os tipos, e assim revelam a complexidade das interações. O reconhecimento destas “fronteiras”, longe de ser um limite dos tipos apresentados, pretende incorporar ao modelo uma ideia de continuidade, de espectro, numa tentativa de demonstrar o caráter fluido, dinâmico e complexo deste universo local, iluminando também as zonas “cinzentas” e contraditórias da ação coletiva.

Ao longo das entrevistas percebeu-se que os formatos institucionais, derivados da literatura, como “movimentos sociais; ONGs; associações religiosas; associações comunitárias; partidos políticos; entidades assistenciais etc.” não eram suficientes ou satisfatórias para nomear os atores que eram encontrados neste nível local. Os próprios entrevistados não se reconheciam nestas categorias, tinham dificuldades de se identificar com elas, o que fica evidente pelo volume de respostas “outros” para esta questão, que a princípio seria simples de ser respondida ou entendida por eles.

Ao mesmo tempo, percebeu-se que dentro de uma mesma categoria, por exemplo, “associação de moradores”, havia uma diversidade relevante de modos de atuação, formas de relação com o Estado e com a própria base, revelando que a natureza desses sujeitos não poderia ser bem compreendida se ficassem restritas aos formatos institucionais; ou seja, verificou-se que eles não eram suficientes para compreender as dinâmicas da ação coletiva microterritorial. As nomeações dadas aos atores locais têm problemas, que emergem, justamente, das abordagens normativas empreendidas sobre este objeto nos últimos anos.

A literatura recorrentemente falou deles como SABs (Sociedades de Amigos de Bairro) ou como movimentos populares urbanos, que resumia, talvez artificialmente, sua diversidade. Empiricamente esses atores, especialmente dentro da teoria de movimentos sociais, foram relatados em sua especificidade territorial e identitária, na forma de estudos de caso, que davam ênfase aos repertórios, especialmente disruptivos, e este filtro também serviu para organizar o campo, porém acabou essencializando os repertórios, que na verdade correspondiam a um contexto específico de luta contra o regime militar. Nesta chave, as experiências identificáveis dentro da grande categoria de “movimentos populares

urbanos” deveriam adotar certas formas de ação para ser entendidas enquanto tais, particularmente ações que pudessem ser lidas sob a chave do antagonismo em relação ao o Estado, tais como protestos, manifestações, dentre outras.

Por outro lado, as SABs e as associações de moradores foram identificadas a partir das relações com vereadores, deputados, num registro de proximidade, algumas vezes até pessoal, com esses atores políticos, que muitas vezes foram resumidas como formas de ação clientelistas, cooptadas, passivas, incapazes de representar de fato os interesses dos moradores. Essa caracterização se aplicava também aos assessores parlamentares e núcleos de base dos partidos, que eram lidos meramente como braços do sistema político partidário nos bairros, antes de iniciativas civis e coletivas. Entidades assistenciais, núcleos religiosos, ou até mesmo associações de moradores, de ajuda mútua ou comunitárias que prestassem serviços conveniados eram enquadradas na categoria de assistencialismo, e, portanto, seriam contraditórias às ações coletivas do projeto democrático-popular, incapazes de exercer pressão sobre o Estado e cobrar direitos, uma vez que estariam essencialmente no campo contrário ao da cidadania.

Na prática, o que se observa é que esses formatos institucionais, práticas e sentidos da ação estão muito mais misturados e imbricados, tanto que os próprios atores não se identificam dentro das categorias apresentadas e não descrevem a si mesmos a partir delas.

Não raro, a literatura ao descrever os atores, essencializou suas formas de ação, como se só houvesse um modo possível, e utilizou os repertórios como uma forma de descrever, nomear e organizar o campo. Isso aconteceu, principalmente por essa associação apressada que se fez entre repertórios e formato institucional. Essa associação não só não funciona empiricamente, o que pode ser evidenciado pelos dados que mostram que não há essa correspondência, identificando-se uma combinação bastante variada de formas de ação dentre todos os formatos institucionais, assim como também não ajuda a organizar a diversidade. É uma aproximação, portanto que empobrece e exclui ao invés de iluminar essas dinâmicas.

Assim, espera-se que as categorias mobilizadas a seguir sirvam para nomear e organizar o campo, desde uma perspectiva que incorpore a diversidade e a complexidade das formas de ação, de organização coletiva e de relação com o Estado. A proposta não é

usar os conceitos exatamente como e para os fins que foram projetados, mas articular esses diversos esforços como tentativas de desnaturalizar as dicotomias resultantes das narrativas dos anos 1980, que apreenderam de um modo muito específico as relações entre Estado e sociedade civil, mas que, deslocadas daquele contexto, empobreceram as análises, especialmente no que diz respeito ao nível microterritorial, que acabou sendo colocado pela academia em segundo plano após a transição democrática.

Iremos resgatar conceitos e categorias dentro da sociologia política que colocam em diálogo esta perspectiva institucional com os condicionantes da participação, além de algumas reflexões no âmbito do debate da Teoria dos Novos Movimentos Sociais e da Teoria dos Processos Políticos que nos ajudam a compreender a formação dos atores e seus modos de participação desde uma perspectiva histórica e relacional. Assim, vamos captar nestas abordagens categorias e interpretações que compreendem atores sociais e estatais, identidades, estratégias, recursos, redes, desenhos institucionais como resultado de um processo, longo, conflitivo, e, portanto não podem ser naturalizados e essencializados. Outro elemento a ser resgatado é a relação que se constrói entre essas categorias e a visão de que elas se constituem mutuamente, sendo um resultado da trajetória e de interação. Estas abordagens propõem, em geral, que os atores sejam descritos e compreendidos a partir da recuperação de aspectos de sua formação e os encontros emblemáticos, em conjunturas críticas, entre repertórios de ação coletiva, redes, identidades e contexto.

E dentro desta outra visão dos conceitos, a categoria de repertórios de ação coletiva, por exemplo, é utilizada para compreender sob este outro registro as relações entre Estado e atores coletivos. Os repertórios, se entendidos como construções históricas, dinâmicas, elaborados a partir de uma interação entre as oportunidades oferecidas pelas instituições políticas e as capacidades e recursos mobilizados e disponíveis para os atores coletivos, suas identidades e as redes de relações nas quais se inserem, resumiriam este esforço de sintetizar identidades, escolhas, oportunidades e as limitações institucionais para se analisar as relações entre Estado e atores coletivos, sem essencializá-los e captar a complexidade desses processos.

Portanto, na medida em que os atores estudados se organizam a partir da necessidade de negociar, pressionar e controlar o Estado para garantir direitos sociais e

implementar serviços e equipamentos coletivos, é preciso formular categorias que deem conta dessa interação. Nessa combinação de estratégias, redes e repertórios, os atores elaboram e reelaboram identidades e discursos, a partir do lugar em que se situam no campo. Assim, os tipos de estratégias de permeabilidade socioestatal descritos ao longo desta tese também falam um pouco destes lugares, dos diferentes recursos que possuem e mobilizam, sendo mais ou menos periféricos no campo, tendo maiores ou menores dificuldades de conquistar suas demandas.

A partir da sociologia política, os trabalhos recentes de Marcelo Kunrath e Silva (2007, 2011) oferecem indicações preciosas para avançar nesse debate, com ênfase na abordagem relacional. Silva (2007) enfatiza a necessidade de superar a “apreensão dicotômica e, mais grave ainda, maniqueísta” dos atores sociais e estatais envolvidos nas experiências participativas” (SILVA, 2007: 478). Desfazer esta dicotomia que separa Estado e sociedade civil como “entes” ontologicamente distintos e opostos é importante, segundo o autor, para apreender a diversidade de manifestações e formatos que assumem estas relações no campo político concreto, sem excluir, em princípio, certos tipos de experiências.

Outra contribuição relevante deste debate trazido por Silva (2007) é desfazer a ideia de homogeneidade interna de atores societários e políticos, que leva compreensões equivocadas e apressadas sobre suas identidades e sobre o sentido de suas ações, essencializando comportamentos e *modus operandi* que na verdade são resultado da interação com contextos específicos e não manifestações de uma suposta “natureza verdadeira” dos sujeitos. Desde este ponto de vista, Silva chama a atenção para a necessidade de alterar o olhar sobre os “objetos” de pesquisa. Silva (2007) sugere que estes não são preexistentes às relações sociais, mas são resultantes destas relações (idem) e que não é possível “analisá-los de uma forma isolada e auto referida, sendo necessário (...) inseri-los em um campo relacional que os constitui tal como os observamos em um determinado momento e lugar” (idem: 479). Assim, eles são “cristalizações momentâneas de relações sociais”, são ao mesmo tempo uma parte e o todo destas e por essa razão é preciso ter cuidado com a tendência de reificá-los. Isso significa que as variáveis não são tomadas, nesta abordagem, como “entidades pré-construídas” que interagem com outras “entidades” e assim produzem certos resultados (idem: 479).

Ou seja, retomando o argumento anterior, os atores só podem ser compreendidos nesta abordagem dentro das relações e do contexto em que estas ocorrem. Para Silva (2007) ao focar as relações desde esta perspectiva é possível “tratar de maneira mais adequada o complexo relacionamento entre o sentido da ação para os atores e o sentido assumido pela ação dos atores no âmbito do campo relacional no qual está inserida e pelo qual é condicionada” (ibidem). Assim, as ações não têm um sentido definido *a priori*, derivado de características “inerentes” dos sujeitos, considerados homogêneos e separadamente, mas seus significados são também resultado das interações, ao mesmo tempo em que condicionados por elas, num processo dinâmico de mútua constituição.

Este tipo de enfoque exige também a incorporação de uma “perspectiva processual como um recurso metodológico central” (idem), que está relacionada ao “caráter histórico-contextual dos fenômenos sociais” (ibidem). Assim, as análises precisam ser concretas ao se referir a tempos, lugares e pessoas reais; deveriam também ser históricas e assim delimitar seu alcance a uma época definida pelo acontecimento de certos fenômenos definidos e reconhecer desde o começo a importância do tempo. O momento em que os fenômenos analisados ocorrem, dentro desta visão, inserido em uma sequência de tempo, afeta o modo pelo qual tais fenômenos ocorrem, dentro de uma série de possibilidades de escolha. Os resultados oferecidos em um momento concreto limitam outros possíveis resultados posteriores (TILLY, 1991: 29 *apud* SILVA, 2007: 481). O que significa, afinal, valorizar a história, ao invés da tendência ao “retrato” que tem sido uma marca presente nos estudos da participação nos anos 90.

Olhar para os fenômenos sociais a desde este ponto de vista é um “instrumento importante na desnaturalização dos “objetos” de investigação”. Os objetos não expressariam mais uma “‘essência’ imutável, passível de ser compreendida por meio de uma apreensão isolada e sincrônica” (idem), identificados por sua “substância” ou por características intrínsecas. Assim, ao inseri-lo em uma dinâmica relacional das configurações sociais, torna-se “possível compreender como ele se tornou aquilo que ele ‘é’ e por que ele se apresenta desta forma em nossa análise empírica” (ibidem).

Tratar processualmente os ‘objetos’ de pesquisa e suas relações significa assumir o pressuposto da “path dependence”, no sentido da dependência da trajetória: “o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a

certos lugares a partir de onde se está” (PUTNAM, 1996 *apud* SILVA, 2007: 482). Para Silva (2007), a rede de relações apresenta determinadas características, geradas ao longo da história, que definem possibilidades para os atores que se constituem neste campo e nele agem. Assim, é importante se remeter à configuração de um campo determinado de relações e às posições nele ocupadas, que não são aleatórias, mas estruturadas a partir das possibilidades e limites estabelecidos pela trajetória precedente no campo (SILVA, 2007: 482). Esta dependência da trajetória, portanto, restringe o universo do possível e marca as condições de produção e de reprodução na medida em que incorpora um conjunto de conquistas históricas ao longo do tempo.

Silva aplica esta visão para pensar na experiência dos espaços participativos, mas seria plenamente replicável na reflexão de outros tipos de relações entre instituições políticas e atores civis e até mesmo para refletir sobre a construção mútua destes atores. Ele afirma que desde este olhar relacional-processual é necessário também relativizar o sentido supostamente inerente dos próprios espaços participativos, que não seria previamente estabelecido, mas ganhariam conteúdo e sentido no interior de uma conjuntura específica, imersa num universo de relações. “O sentido destas experiências passa a ser um problema a ser respondido através da investigação empírica” (SILVA, 2007: 483). A contribuição desta visão é compreender o significado das experiências de interação a partir da própria reconstrução dos processos, em que se identifica e apreende os conteúdos e as relações entre as dimensões analiticamente relevantes.

Silva elenca, então, quatro dimensões relevantes para este tipo de análise processual das relações socioestatais, que serviriam como orientações para operacionalização de estudos empíricos das relações, e que são de particular interesse para essa tese, pois servirão como “variáveis” que serão consideradas na análise dos dados e para a construção da tipologia que estamos propondo para organizar os resultados. São dimensões que informam a análise, mesmo que não sejam exaustivamente esgotadas pela pesquisa, e que são consideradas como fatores que afetam, ou que interferem nas formas e possibilidades de relação entre instituições políticas e atores coletivos, especificando o debate anterior sobre os constrangimentos institucionais à participação e inserindo nestes constrangimentos elementos organizacionais, políticos e de natureza socioeconômica e territorial.

A primeira destas dimensões diz respeito aos aspectos associativos. Propõe-se considerar a forma como as organizações sociais são construídas, recursos disponíveis e mobilizados, assim como identidades coletivas, suas estratégias e objetivos que orientam suas ações (SILVA, 2007: 486-7). A segunda dimensão é caracterizada como “política”; nesta dimensão se considera a forma como a cultura e a prática dos atores políticos, suas formas de relacionamento com as organizações sociais e os modos de funcionamento das instituições políticas, assim como as organizações partidárias existentes ideologias, projetos e estratégias dos atores políticos afetam e interferem no sentido das relações estudadas.

A terceira dimensão é “institucional” e enfoca as condições institucionais que constituem e nas quais se desenvolvem os processos políticos e, portanto, que constroem ou favorecem certos tipos de relações com a sociedade civil e com atores coletivos específicos. Dentro dessas condições, inserem-se, por exemplo, a estrutura jurídica, os recursos (humanos, materiais e financeiros) de que dispõem as instituições, além dos espaços existentes e disponíveis para a atuação político-institucional, regras, valores (formais e informais) que enquadram e orientam as ações dos atores políticos e que interferem nas relações com a sociedade civil. Por fim, a quarta dimensão “trata de aspectos referentes aos padrões de distribuição da riqueza, às formas de distribuição espacial da população e da ocupação do território”, além das condições de acesso a bens e serviços públicos (SILVA, 2007: 486-7).

A proposta é que essas dimensões de análise não sejam tomadas isoladamente na análise. Assim a participação e as próprias relações não possuem características em si, “independentes às relações”, mas “recebem seu conteúdo substantivo do campo das relações no qual estão inseridas e pelo qual se constituem” (idem). Isso dá um sentido às experiências de participação a partir da posição que elas ocupam na trajetória de uma configuração determinada, através da forma como se relacionam com os elementos constitutivos das quatro dimensões referidas. A partir disso é possível, por exemplo, “identificar e compreender como e por que determinados espaços, mesmo apresentando o mesmo desenho institucional, assumem diferentes conteúdos e sentidos em distintas configurações políticas locais” (SILVA, 2007: 490).

Esta aproximação tem utilidade também para pensar nas diferentes escolhas feitas pelos atores de repertórios e dos diversos padrões de interação com o poder público assumidos pelas de organizações coletivas que têm formatos institucionais semelhantes, mas que atuam em diferentes de maneiras distintas, a depender das condições em que estão inseridas, como veremos na comparação entre as dinâmicas políticas microterritoriais na Zona Leste e Zonal Sul, que será apresentada no quinto capítulo. Assumimos, assim, norteados por este tipo de análise, que as experiências não são absolutas e que seu sentido decorre das configurações políticas locais. Assim a forma como os atores utilizam os espaços, articulam estratégias e mobilizam redes decorre destas diferentes condições, que precisam, portanto, ser reconstruídas empiricamente e articuladas para que a explicação faça sentido.

E na medida em que o conteúdo das relações direciona os atores coletivos para as instituições políticas e que estas se tornam centrais em suas dinâmicas políticas, é importante dar atenção especial à maneira como as características das instituições e o desenho das organizações estatais com as quais os atores coletivos interagem interferem sobre suas identidades interesses e estratégias políticas. Acredita-se que as inovações institucionais podem provocar mudanças nas estratégias dos atores na medida em que estes “refletem sobre as condições institucionais, sobre as possibilidades de ação, e fazem escolhas sobre as decisões mais apropriadas para a defesa de seus interesses e valores” (idem). Esta compreensão do papel das instituições, que será aprofundada a seguir, agrega à ideia de dependência da trajetória exposta por Silva (2007) porque parte também do pressuposto que “os atores, tanto estatais quanto societais, refletem e realizam escolhas, movidos por interesses, mas também por ideias e crenças por eles compartilhadas”. (CÔRTEZ, 2009: 24-5).

Retomando e especificando o argumento inicial desta sessão, este tipo de visão sobre as implicações recíprocas entre atores societais e instituições políticas permitem avançar na ideia de que “não há dicotomia entre Estado e sociedade; ambos estão implicados em uma configuração social de poder que é recriada e reformatada em contextos competitivos mutantes” (idem: 28). Desta forma, as fronteiras entre Estado e sociedade civil não estariam dadas *a priori*, mas estariam condicionadas ao contexto das relações e também dos projetos políticos partilhados ou em disputa (DAGNINO, 2004).

Ir além dessas fronteiras entre Estado e sociedade é especialmente importante no âmbito deste trabalho, já que, a partir da reconstrução deste contexto mais amplo e dos limites institucionais postos ao longo do tempo, em interação com as capacidades e redes em que os atores estão inseridos, torna-se possível compreender as disputas e continuidades entre projetos partilhados no interior da própria sociedade civil, mas em alguns momentos com os próprios atores inseridos e que perpassam o Estado e o sistema político, com destaque para partidos e outros sujeitos relevantes na construção de uma agenda política comum. Este entendimento das múltiplas possibilidades de compartilhamento e disputas de projetos, que transcendem e dialogam com as fronteiras instituições e dos próprios atores nos remete ao tema da permeabilidade socioestatal, um ponto que será caro para a análise dos dados na medida em que demonstraremos justamente as diversas possibilidades de acessar ao Estado pelos atores sociais, bem como alguns condicionantes deste processo, que limitam e alteram o seu alcance e sua eficácia.

A abordagem relacional é importante neste sentido porque conecta esta ideia de permeabilidade com a formação e a estrutura das redes. Assim, compreender como os atores tomam suas decisões, baseados nas oportunidades e restrições postas pelo arcabouço institucional, bem como o papel do lugar que esses sujeitos ocupam nas redes associativas e partidárias nos ajuda a compreender suas estratégias de permeabilidade no Estado, bem como o alcance deste acesso.

Partindo de pressupostos semelhantes, Lavallo, Houtzager e Castello (no prelo), Houtzager (2003) e Houtzager, Lavallo e Acharya (2004) pretendem demonstrar através da chamada “abordagem da *polis*” que “Estado e instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos são mutuamente constitutivos” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo: 3). Eles afirmam que esta constituição recíproca ocorre a partir de processos de interação entre os atores da sociedade civil e as instituições políticas que, ao longo do tempo, se moldam mutuamente. Novamente o ponto de partida é o questionamento das fronteiras entre esses atores e a recusa de definições monolíticas e homogeneizantes que definem a “sociedade civil como locus da virtude ou o Estado como um bloco monolítico hermético à sociedade e internamente homogêneo” (ibidem).

Nesta abordagem a sociedade civil também é considerada como uma dimensão heterógena e como uma construção política, decorrente das interações que ocorrem ao longo do tempo. Assim, não seria possível explicar a ação dos atores sociais e nem determinar suas características a partir da orientação de suas atividades, sejam elas voltadas para a filantropia ou para a *advocacy*. Para a abordagem da *polis* todas estas organizações são produto e produtoras deste contexto dinâmico e relacional, um produto contingente de processos históricos, resultado da “dependência da trajetória” (SILVA, 2007).

A ideia é que a mútua determinação decorre “da consonância entre os padrões de institucionalização de interesses e conflitos em determinado Estado, de um lado, e os padrões de mobilização e organização societal da correspondente sociedade civil do outro” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELO, no prelo). Assim, a ênfase da análise recai sobre o papel da configuração institucional dos governos e dos sistemas de partidos como condicionantes cruciais das ações de atores societários, e de ativistas políticos e políticos profissionais (ibidem), uma formulação bastante semelhante às quatro dimensões de Silva (2007) que influenciariam a participação, e, portanto, as relações socioestatais. Estes constrangimentos, ao serem recíprocos, e “de índole *interativa*” moldam “tanto as capacidades dos atores societários quanto as das instituições políticas”. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo: 12-3).

Desta forma, as capacidades de ambos cristalizam e sedimentam processos de interação entre estes atores pela repetição de ações bem-sucedidas ou fracassadas. Entretanto, o sucesso ou o fracasso não se distribuem aleatoriamente, o que depende de “o quanto determinados interesses organizados conseguiram ou não, no passado, arquitetar seu encaixe dentro das instituições políticas – as quais, por sua vez, são seletivas” (HOUTZAGER, 2003 *apud* idem: 13). As possibilidades dos atores arquitetarem um encaixe dentro das instituições políticas, ou seja, de ganhar capacidade de proteger seus interesses dentro destas instituições no futuro, variam no tempo e aumentam quanto mais bem posicionados os atores estiverem em momentos importantes de inovação institucional, o que é especialmente beneficiado nos processos de transição política.

Aplicada ao entendimento das organizações sociais “ressalta-se [que] a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas

suas relações com outros atores (do estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas” (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004: 260). Dentro desta abordagem, as organizações civis “enfrentam e se constituem como expressão de constrangimentos de ordem vocacional e institucional” (ibidem). Estes constrangimentos se expressam nos repertórios possíveis de propósitos, nos problemas em torno dos quais os atores se articulam, nas suas estratégias de atuação e nos tipos de demandas que são consideradas legítimas para cada tipo de ator. Assim, a definição dos repertórios específicos e das próprias atividades e do formato organizacional dos atores sociais varia em diferentes contextos. Isso porque estão também constrangidos pelas instituições, por barreiras ou limites como a legislação e os interesses fortemente organizados que delimitam possíveis áreas de atuação e fontes de obtenção de recursos, que preservam *domínios de agência* sob controle de determinados tipos de organização (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo: 14).

Porém, estes constrangimentos institucionais e vocacionais constitutivos das organizações civis, não são suficientes para explicar sua atuação, que dependem em grande medida de “constelações de afinidades” que se redefinem constantemente em função das questões em pauta (idem: 17). As constelações de afinidades no mundo das organizações civis são especificações de redes em torno das quais estes atores se organizam e que os articula em torno de áreas de trabalho, ou temas específicos, tipo de atividades realizadas, fontes de financiamento, trajetórias compartilhadas, identidades políticas e ideológicas, ou seja, são modos específicos de agregação das organizações que também interferem em sua atuação e na sua capacidade de participação.

Os projetos políticos (DAGNINO, 2002) seriam uma modalidade possível de afinidade, não só entre os atores societários, mas entre eles e os atores políticos, e inserem um elemento transversal nessa trama de relações, onde as fronteiras são diluídas a princípio, ou seja, onde as atividades desenvolvidas, as estratégias, formas de atuação são compartilhadas e agregadas em torno destes projetos, o que também seria uma forma de explicar a atuação dessas organizações civis e sua capacidade de participação. Entretanto, Lavalle, Houtzager e Castello apontam que as conexões entre partidos, políticos e atores sociais mediadas por afinidades político-ideológicas são mais estreitas em momentos extraordinários, como, por exemplo, no processo de transição democrática brasileiro, e que “no tempo da política ordinária essas conexões perdem vigor e fortalecem-

se as afinidades internas aos domínios de agência” (idem: 19). Ainda assim isso não representa um problema ao modelo, já que atores podem ter múltiplas afinidades assim como os indivíduos podem apresentar múltiplas identidades e “atualizá-las em função do contexto, conjuntura e dos interlocutores” (ibidem). Esses atores “constroem e consolidam relações de forma penosa, constrangidos por sua própria capacidade de organização, por suas relações com outros atores e pelo terreno institucional com que se defrontam” (HOUTZAGER, 2003 *apud* LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004: 308).

Do ponto de vista metodológico, os autores apresentam um conjunto de evidências que ajudariam na reconstrução política dos universos das organizações civis, entendidas dentro deste enquadramento da abordagem da *polis* os quais podem ser promissoras para operacionalizar, e em terreno concreto e local, os pressupostos teóricos até aqui esboçados:

“(i) o *momento de fundação* das entidades mostra a extraordinária relevância das mudanças ocorridas nos regimes políticos no contexto das transições e acusa os efeitos das dinâmicas político-eleitorais no plano local nos períodos pós-transição. (ii) A *participação de outros atores na fundação* das organizações civis, bem como os apoios decisivos por elas recebidos durante seus primeiros anos de vida, revelam padrões de seletividade – quem funda quem – altamente diferenciados entre ambos os contextos (...). (iii) O *aporte do orçamento anual* das entidades em questão e a generosidade e *diversidade de fontes* de financiamento permitem delinear de modo nítido a existência de apostas políticas perduráveis no tempo (...). (iv) (...) as consequências dos padrões encontrados na determinação das *capacidades de atuação* das organizações civis (...)”. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo: 27-8).

Segundo esta visão é possível apreender empiricamente a forma como as organizações civis são, ao mesmo tempo, produto e produtor não só do arcabouço institucional, mas também são resultado do investimento de outros atores, estando atreladas às redes em que estão inseridas especialmente no momento de sua fundação, que deixa marcas duradouras nos atores e influencia os momentos em que estes tendem ou não a participar (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004: 270). Isso porque a trajetória está orientada pela capacidade para a ação desenvolvida pelos atores com base em um enraizamento institucional determinado. Os momentos de significativa mudança institucional, como a transição democrática no Brasil, são oportunidades para criar este enraizamento para uma parte ampla dos atores, sendo, por isso, um momento em que o

maior número de atores sociais se organiza, consolida organizações civis e se insere nas redes associativas, o que corrobora, inclusive com os dados sobre o crescimento do associativismo neste período, demonstrado por Avritzer et al (2004).

Isso explicaria também porque os “atores forjados durante o período altamente politizado da transição democrática são o produto, e portadores, de uma nova cultura política que é antítese do autoritarismo e do clientelismo” (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004: 270). Esta característica não seria um produto de sua “natureza”, mas resultado deste enraizamento institucional no momento de sua criação. O contexto de surgimento teria impacto ainda na formação das redes, no estabelecimento de parceiros e opositores destas organizações, forjaria discursos, horizontes da ação e influenciaria na inserção em certo domínio de agência, através da seleção de temas e áreas de atuação preferenciais, bem como de repertórios de ação e seu aprendizado institucional.

Há ainda outra forma das instituições políticas criarem constrangimentos e limites às habilidades dos atores sociais participarem: elas influenciariam quais grupos sociais se agregam a atores coletivos, como estes atores se organizam e quais tipos de alianças constroem (HOUTZAGER, 2004: 33). Assim, o filtro estaria dado na medida em que organizações civis com fortes vínculos com atores políticos – como partidos políticos, movimentos operários ou atores estatais estariam mais propensos a participar, especialmente quando esta participação envolve a produção de políticas públicas ou requer inserções específicas dentro das instituições políticas e das burocracias. No caso da participação das organizações civis em São Paulo esses efeitos institucionais estão relacionados aos vínculos das organizações civis com atores políticos institucionais, mas também ao desenho institucional das próprias instituições de participação (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004: 270), o que faz com que alguns atores tenham mais acesso e importância que outros dentro destes processos.

Do ponto de vista da interação com as instituições, os autores apontam que os desenhos institucionais dos espaços participativos, por exemplo, determinam quais organizações terão mais probabilidade de participar. Estes desenhos ao fixar o âmbito do seu mandato legal, sua composição, regras de participação, procedimentos de tomada de decisão, bem como sua localização geográfica e temporal têm um impacto na distribuição temporal e espacial de oportunidades de participação, e, portanto, interferem também nas

escolhas estratégicas dos atores sociais e no alcance de sua ação. Da mesma forma, “a criação de instituições inteiramente novas ou a reforma institucional significativa, como algumas das recentes iniciativas de descentralização, podem ter maior impacto nas capacidades tanto de atores estatais quanto societários, e, portanto, em seus padrões de interação” (HOUTZAGER, 2004: 37).

Assim, a incorporação da participação em certos espaços no repertório de ação das organizações sociais depende dessas oportunidades, do desenho institucional desses espaços e dos recursos desses atores, consolidados ao longo do tempo e de suas interações. Poder-se-ia dizer, que a autonomia das organizações para consolidar o seu repertório, é relativa, constrangida por estes fatores e relacionada inerentemente com o formato das instituições políticas. Neste sentido, o desenho institucional do orçamento participativo e o dos conselhos de políticas públicas diferem significativamente e as características específicas do desenho, como o número e a distribuição física dos locais de reuniões na cidade, influenciam quem participa, haveria variação por tipos de atores (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004: 287-8).

Isso explicaria, por exemplo, porque as ONGs conseguiram ter acesso mais amplo aos conselhos municipais em uma cidade como São Paulo (LAVALLE, 2003), enquanto que as associações comunitárias utilizariam mais os conselhos locais de equipamentos. ONGs conseguiriam este acesso provavelmente por terem mais recursos, políticos e relacionais para participarem dessas instâncias do que entidades assistenciais, por exemplo, ou do que as organizações locais, como associações de moradores, que não conseguem estar representadas nestas esferas. Ou seja, a participação nos espaços não decorre tanto das escolhas dos atores coletivos, mas das oportunidades e condições de permeabilidade impostas pelas próprias regras do jogo, forjadas ao longo do tempo.

Outra variação observada nestes casos, e que seria um constrangimento para participação de certos atores em alguns espaços, diz respeito à área temática em que o ator coletivo se engaja. Os espaços participativos seriam seletivos na medida em que se organizam tematicamente, ou seja, na medida em que seu desenho institucional delimita um universo de organizações “autorizadas” a se fazer representar; assim, acabam por excluir atores que se articulam em torno de agendas mais amplas, que envolvem demandas gerais dos bairros e de certas comunidades.

Assim, Lavallo, Houtzager e Acharya (2004) chamam a atenção neste debate para os limites e exclusões impostos pelas próprias instituições à participação e inclusão de sujeitos, levando-nos a admitir que uma “escolha” participar ou não deste ou daquele espaço. Antes disso, fatores contextuais como a receptividade de determinadas agências governamentais aos atores populares, ou os projetos políticos que estão no governo, e até mesmo a eficácia dos conselhos influenciariam sobre a decisão dos atores de participar. Como consequência, não é possível derivar os repertórios da “natureza” ou da “essência” dos atores, nem tampouco atribuir a eles uma capacidade de escolha e agência ilimitada. É preciso enquadrar estas escolhas em contextos, e compreendê-las dentro de um olhar contingencial, como uma construção que depende de múltiplos fatores, especialmente da construção das redes ao longo do tempo e das escolhas que se encaixaram ou não nas instituições.

O pressuposto é que a proximidade e o afastamento entre movimentos, estruturas partidárias, dinâmicas eleitorais e até mesmo a participação em conselhos e outras instâncias de intermediação não seriam um resultado da “essência” dos atores, ou seja, não seria uma oposição ontológica e irreconciliável entre eles, ou uma demonstração de sua natureza cooptada e submissa, como um traço da tradição política imutável, mas uma consequência de escolhas estratégicas, condicionadas pelas oportunidades oferecidas pelas próprias instituições, que, em si mesmas são produto histórico das interações. Neste bojo, “O repertório surge como aglomerado de instrumentos para a realização de interesses, sem significado em si mesmo. (...) a relação é contingente, a escolha das formas depende do contexto, interlocutor, nível de ação. O ponto, neste momento, é evidenciar a existência de padrões de ação coletiva compartilhados – não seu uso”. (ALONSO, 2012: 24). O repertório assim entendido delimitaria rotinas disponíveis, mas facultaria aos atores utilizá-las ou não, escolhendo entre elas estrategicamente a depender do andamento da interação.

Para Tilly, as pessoas aprenderiam a executar um número limitado de rotinas de ação coletiva e as adaptaria às circunstâncias, às reações dos antagonistas, aliados e outras pessoas envolvidas na luta, ou seja, de acordo com as limitações e constrangimentos no qual estão inseridas. (TILLY, 1995: 27 *apud* ALONSO, 2012: 25). Por isso, mesmo que dividam repertórios, aliados e antagonistas fazem uso diferentes dessas rotinas, e assim, é o uso que se faz delas que confere o sentido da ação (ALONSO, 2012).

Eles emergem da luta, são aprendidos, compartilhados, postos em ação por meio de processos de escolha. Ao serem produzidos reciprocamente no conflito, se tornam *rotinas de interação* e passam a ser entendidos como “rotinas convencionais – no sentido de tradicionais e de legítimas – de interação política típicas de uma época, ativamente adaptadas pelos agentes às suas circunstâncias e modificadas pelo uso” (idem: 26).

O conceito de identidade também remete a esse processo de experimentação e aprendizado dos atores. Para Melucci, os “atores construiriam a ação coletiva à medida que se comunicam, produzem e negociam significados, avaliam e reconhecem o que têm em comum, tomam decisões” (ALONSO, 2009: 65). O autor admite que haja constrangimentos e oportunidades que interferem na ação coletiva, limites estes dados pela mediação das percepções dos agentes, através da “apreensão cognitiva das possibilidades e limites, produzida no próprio curso da ação” (idem). Deste modo, estes atores coletivos definem em termos cognitivos o campo de possibilidades e limites que percebem e, ao mesmo tempo, ativam suas relações de modo a dar sentido ao seu ‘estar junto’ e os fins que perseguem (MELUCCI, 1988: 342-4 *apud* ALONSO, 2009: 65-6). Melucci (2001) assume, entretanto, que não é suficiente a presença de um interesse em obter um bem coletivo para explicar a mobilização coletiva por aquele bem. Os interesses coletivos não são um dado da realidade, e por isso é importante mostrar como se formam e se mantêm. Para ele “é necessária presença de uma identidade coletiva, de um ‘nós’ com o qual é preciso identificar-se para poder dar consistência e continuidade à ação, para poder calcular custos e benefícios” (idem: 65).

As expectativas do grupo, mediadas por esta construção da identidade coletiva, do sentido de ‘nós’, são construídas a partir de uma avaliação das possibilidades e dos limites oferecidos pelo ambiente (MELUCCI, 2001: 67). E o autor destaca que parte importante da energia dos movimentos e associações é dedicada ao esforço esforços de construir e manter esse “nós”, que justifica a experiência de estar junto (nos termos harenditianos). Nesse sentido, a identidade não seria, corroborando com o debate anterior, resultado de uma “essência” do movimento, mas construída a partir, também, de suas interações, negociações e relações com o ambiente. E dentro deste poderíamos inserir também elementos e constrangimentos institucionais, e poderíamos dizer que parte da identidade coletiva dos atores sociais seria construída a partir de sua própria interação com o Estado e com as instituições políticas.

Retomando o debate anterior, a identidade interfere nos processos de seleção de repertórios, na medida em que condiciona os horizontes e as expectativas de ação, ao mesmo tempo em que interfere no formato institucional dos atores, em sua forma organizativa; ao construírem uma noção de 'nós', interferem até mesmo na natureza das demandas em torno das quais os atores se articulam, assim como no horizonte discursivo no qual passarão a operar, selecionando a partir daí aliados e oponentes. Como consequência, o processo de construção das identidades coletivas tem impacto sobre as relações que estes estabelecem com as instituições políticas, por exemplo, ou na forma como conseguem negociar (ou não) suas demandas com Estado.

Assim, se não há uma limitação *a priori* para a ação dos movimentos, se não há um sentido definido previamente para o repertório mobilizado e se suas próprias identidades coletivas seriam resultado de um processo de interação com as instituições e com outros atores, faria mais sentido pensá-las dentro de um espectro, ou de um *continuum*, como sugere Silva e Oliveira (2011), retomando Goldstone (2003). Os autores afirmam que “não há nenhuma razão para esperar que protesto e ação política convencional devam ser substitutas, com grupos abandonando o primeiro na medida em que eles se tornam capazes de usar a última” (GOLDSTONE, 2003b: 9 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011: 87). Como consequência, não há, portanto, uma preferência por ações dentro e fora do sistema, ou ainda de ídoles confrontacionais ou institucionalizadas, como se fossem resultado de características definitivas e definidoras dos sujeitos. Esta “opção” por um ou outro recurso deriva do fato de que “alguns grupos podem, em diferentes momentos, ser mais ‘in’, no sentido de serem mais alinhados e integrados com as autoridades institucionais, enquanto outros grupos são mais ‘out’” (GOLDSTONE, 2003b: 9 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011: 87). Por isso, não há uma divisão qualitativa nem uma linha separando claramente contestadores e membros.

O que leva a uma noção interessante e útil para o entendimento dos repertórios, que incorpora uma ideia de *continuum* dessas ações e grupos. Neste *continuum* de “alinhamento e influência”, alguns grupos têm muito pouco acesso e influência através da política convencional, outros um pouco mais e outros ainda muito (ibidem). Porém, esta “distribuição” das oportunidades de acesso é dinâmica e conjuntural e os grupos podem mover-se para cima e para baixo neste *continuum* muito rapidamente, dependendo das mudanças no Estado e nos alinhamentos partidários. Assim, os repertórios de ação

adquirem sentido dentro deste *continuum*, e refletem este contexto mais amplo, não sendo em si mesmos absolutos: “protestar pode, algumas vezes, ser um meio de mover-se para cima neste *continuum*, ou uma resposta a um movimento de descida, ou mesmo uma opção que se torna mais fácil e mais disponível quando o acesso institucional aumenta” (ibidem).

Em suma, articulando o debate dos repertórios com a questão da mútua constituição dos atores em interação com as instituições, é possível dizer que

“As dinâmicas do protesto, então, têm uma relação contingente e complexa com a integração dos grupos na política institucionalizada. A noção de que existem grupos ‘in’ e grupos ‘out’, e que os últimos se engajam em protesto enquanto os primeiros se engajam em política, é uma caricatura com pouca relação com a realidade” (GOLDSTONE, 2003b: 9 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011: 87).

Esta noção incorpora a ideia de que “diferentes padrões de relação entre política institucionalizada e política não institucionalizada (...) oportunizam processos distintos de organização e atuação dos movimentos sociais” (SILVA e OLIVEIRA, 2011: 86). Pensar dentro desta continuidade é importante para romper com a visão que lê essas relações e os padrões de ação dentro da chave de cooptação, instrumentalização ou colonização, oriunda da ideia de autonomia como não relação ou da separação intrínseca e polarizadora entre sociedade civil e política, que levam como consequência a uma ideia de que existe um padrão único de relação entre esses sujeitos, baseada na externalidade (idem: 92). Nesta perspectiva, considera-se a existência de níveis e formas variáveis de inclusão e/ou exclusão dos movimentos sociais (idem: 93), conformando um espectro contínuo de possibilidade, algumas delas contraditórias entre si.

A compreensão deste processo de incorporação, especialmente no contexto brasileiro recente, leva em conta a relação entre partidos, organizações e movimentos sociais, que deixariam de ser vistos como “agentes externos” ou como operando em lógicas contrárias, ou como “hóspedes incômodos” que “tenderiam a instrumentalizar as organizações de movimentos sociais, desvirtuando a autonomia e a combatividade das mesmas”; ou ainda vistos como “elementos necessários para as reivindicações e propostas daquelas organizações tenham efetividade política” (BOSCHI, 1987 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011: 94). A proposta de Silva e Oliveira é pensar esta relação entre

movimentos e partidos também dentro deste *continuum* de possibilidades, apontando para três padrões principais de relação:

“Independência – ocorre quando há uma separação significativa entre política institucional e política não institucional (...) fazendo com que grupos contestadores tenham que desenvolver mecanismos extrainstitucionais de expressão política (...). Cooperação – ocorre quando partido e movimento, mantendo suas fronteiras, estabelecem formas cooperativas de relação (...); Interpenetração – ocorre quando as fronteiras entre partido e movimento apresentam uma relativa diluição (cujo grau pode ser bastante variável), com o compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientações ideológicas e estruturas organizativas”. (SILVA e OLIVEIRA, 2011: 95).

As relações de interpenetração têm uma grande centralidade no tecido associativo brasileiro, tendo influência especial sobre os movimentos sociais e se expressa na forma de “militância múltipla” (MISCHE, 1997 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011: 96). Ainda que este mecanismo não se restrinja à militância de esquerda, para alguns partidos políticos, no caso brasileiro com destaque ao Partido dos Trabalhadores. O engajamento dos partidos em organizações e movimentos sociais é importante do ponto de vista da legitimação e até para a viabilização de candidaturas; ao mesmo tempo, a eleição de um candidato do partido dos militantes altera as oportunidades de acesso institucional dessas organizações e movimentos, o que pode significar um aumento na permeabilidade de suas demandas e propostas (SILVA e OLIVEIRA, 2011: 96-7). Além disso, devido a essa interpenetração, a incorporação institucional não ocorre só pela maior permeabilidade de demandas, mas também pelo trânsito institucional que se “caracteriza pelo deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais)” (SILVA e OLIVEIRA, 2011: 98) que é possibilitado por esta relação entre movimentos e partidos. Dessa maneira, os resultados eleitorais, ao produzirem estes trânsitos, geram mudanças rápidas e intensas nas oportunidades de acesso institucional (*idem*).

Assim, repensar a relação dos movimentos sociais com os partidos coloca-se como necessidade dentro dessa agenda mais ampla de análise das relações entre atores sociais e instituições políticas já que o partido desempenha um papel central nesta intersecção Movimento-Estado (SILVA e OLIVEIRA, 2011: 117) e também sua função na construção de campos discursivos compartilhados, que afetariam horizontes de

oportunidades, estratégias, e redes, que facilitam ou dificultam o acesso às instituições políticas.

O que esta agenda renovada da participação propõe, portanto, além de incorporar temas como estes no horizonte de suas preocupações é considerar a própria construção política dos atores e dos espaços de interação, bem como das regras em jogo, como um resultado de uma dinâmica complexa e relacional, localizada no tempo e no espaço que forjaria identidades, interesses, expectativas, assim como repertórios de ação e escolhas estratégicas. Tais elementos não seriam mais vistos como características intrínsecas dos atores coletivos, mas como resultado de suas interações com as instituições políticas e com outros atores envolvidos neste processo, como partidos, burocratas e outros tipos de intermediários e interlocutores de suas demandas e ações. Como parte da dinâmica histórica, suas características seriam contingentes, assim como os resultados de suas ações não poderiam ser dados *a priori*, sendo eles mesmos objetos empíricos e teóricos relevantes, dentro da agenda que investiga as relações entre Estado e sociedade civil.

## Capítulo 2: A trajetória do associativismo local em São Paulo

O objetivo deste capítulo é explorar algumas leituras que descrevem e discutem a atuação dos atores coletivos microterritoriais dentro de diversas perspectivas e temporalidades, enfocando especialmente seu perfil e trajetória na cidade de São Paulo.

Para se compreender o perfil atual dos atores que operam em nível microterritorial hoje é importante retomar alguns eixos do histórico do associativismo comunitário na cidade de São Paulo para recuperar momentos importantes nesta trajetória dos atores, de que maneira ela se articula com o processo de formação e crescimento da cidade, sobretudo das periferias, assim como da consolidação das políticas públicas e das instituições participativas. Partimos do princípio que através da recuperação dessa história é possível dotar de sentido o cenário que vai ser analisado no período atual, assim como compreender o conteúdo concreto das redes e do repertório, especialmente no que diz respeito às relações com o poder público, mas também entre os próprios atores do campo.

Nesta trajetória será possível observar de maneira dinâmica e processual alguns elementos que estruturam a formação e a estrutura das redes, o lugar dos aliados e oponentes ao longo do tempo, a constituição do desenho institucional das organizações locais, a formação discursiva e dos projetos políticos compartilhados. Assim, demonstrar-se-á algumas das condições, ou, para usar os termos da literatura, as estruturas de oportunidades políticas ou o contexto prévio em que os movimentos atuaram e que conformaram as escolhas de performances que compõem o repertório, e que dão subsídios para a constituição de diferentes padrões territoriais de ação coletiva que são resultados da interação desses fatores políticos e a distribuição das carências urbanas e das demandas pelo território.

Avritzer et al (2004: 48) remontam as bases desse associativismo popular paulistano destacando os três principais movimentos que lhe deram origem: o movimento pela melhoria das condições de saúde, o movimento de moradia e o associativismo comunitário.

“Ao pensar a expansão da sanfona da participação popular na cidade de São Paulo, é importante notar que essa tem o seu núcleo constituído por movimentos históricos de importância na cidade que conseguiram, em momentos pontuais, mobilizarem a população de determinadas regiões, em particular das zonas Leste e Sul da cidade, em torno de reivindicações por melhorias urbanas. Os momentos de expansão da sanfona foram aqueles nos quais o núcleo se expandiu à medida que algumas das suas reivindicações foram institucionalizadas.” (AVRITZER et al, 2004: 50).

A relação entre tais matrizes segue a seguinte lógica, que, na maioria dos casos, conflui com uma ordem cronológica, corroborada pelos relatos ouvidos em campo nesta pesquisa: (1) a ocupação dos territórios na periferia da cidade, ou, a conquista da moradia, de forma predominantemente desordenada a partir dos anos 1950; (2) a conquista de bens e serviços públicos coletivos, por meio da mobilização comunitária, a partir dos anos 1970 e 1980; (3) a institucionalização dos canais de interlocução com o poder público para o encaminhamento das demandas, sobretudo pela consolidação dos espaços participativos, nos anos 1990. É importante frisar que, ainda que haja uma lógica temporal sucessiva entre estes processos, estas dinâmicas continuam a operar ainda hoje. Ou seja, a periferia da cidade permanece em expansão, sendo ocupada precariamente pela população pobre em favelas e encostas<sup>14</sup>, sobretudo em áreas destinadas à proteção ambiental, em margens de rios, grandes rodovias e avenidas; a expansão dos serviços públicos continua a ser reivindicada, através de mecanismos de interlocução variados, apesar do arcabouço participativo já ter consolidado, pelo menos em seus princípios legais. Deste modo, tais matrizes permanecem atuais, ainda que a sucessão temporal entre elas não ocorra, necessariamente da mesma forma.

A seguir, vamos resgatar o histórico e as principais características de tais matrizes, partindo desta ordem temporal, proposta anteriormente. Para tanto, a narrativa estará articulada em torno de quatro inflexões temporais, consideradas pela literatura secundária como momentos importantes que estruturam o campo:

1. Décadas de 1940 e 1950: onde se deu a formação dos atores locais, assim como o crescimento expressivo da periferia na cidade. Esse momento é marcado inicialmente pela organização comunitária articulada em torno dos partidos políticos; e posteriormente,

---

<sup>14</sup> Isso sem levar em conta o enorme contingente de moradores de ruas e de pessoas que vivem em prédios ocupados no centro da cidade, e que lutam para serem incluídas no espaço urbano. A questão da moradia no centro de São Paulo é objeto constante de mobilização da população, e é matriz de diversos movimentos sociais analisados por Tatagiba et al. 2011.

essas redes associativas prévias são apropriadas pelo poder público municipal, através do populismo.

2. Décadas de 1970 e 1980: conhecidas pela ascensão do novo sindicalismo, da propagação da teologia libertação nos bairros e pela emergência dos chamados novos movimentos sociais, com embasamento comunitário. Num contexto de oposição ao regime militar e de articulação de setores populares em torno da abertura democrática, a mobilização por demandas coletivas dessas comunidades se articula com uma luta maior, inseridas na disputa por um sentido ampliado da cidadania, politizando e articulando as organizações e discursos pontuais e localizados.

3. Anos 1990: marcados pelo trânsito do projeto dos movimentos populares para o Estado, com a ocupação de cargos administrativos e políticos por militantes dos movimentos, pela mudança de estratégia dos atores coletivos que passam a considerar a disputa por dentro das instituições políticas, incluindo espaços participativos e uma maior relação com o legislativo. Esta nova conjuntura traz dilemas para movimentos populares, especialmente os mais antigos e articulados, gerando uma desarticulação das bases locais com o trânsito das lideranças para outras esferas, ao mesmo tempo em que conseguem uma permeabilidade maior, atingindo níveis hierarquicamente mais altos dentro do Estado e assim trazer mais serviços públicos e ampliar o acesso aos direitos para as comunidades nos bairros.

4. Anos 2000: como o escopo da investigação empírica é de 2005 a 2007, é necessário compreender os principais elementos que marcaram a primeira parte da década na cidade de São Paulo. Destaca-se a retomada da prefeitura pelo PT, com a eleição de Marta Suplicy que implementa, finalmente, os conselhos gestores na cidade e o Orçamento Participativo, tendo um impacto importante, ainda que contraditório sobre a organização coletiva local.

## **2.1. A formação dos atores locais: as associações de bairro nos anos 40 e 50**

No início do século XX tem-se o registro de conflitos urbanos explosivos como reação à “escassez de bens de consumo básico e de moradia de baixa renda, e de altas taxas de inflação” (OTTMANN, 1995: 190). Entre 1912 e 1915 vários grupos se organizaram em bairros de baixa renda, trazendo consigo ideologias comunistas, socialistas e anarquistas, importadas de seus países de origem, e que caíram em um solo fértil de precariedade das condições de vida, culminando em 1917 em uma explosão popular. Para Ottman (1995), estes movimentos urbanos nos bairros periféricos e o movimento contra o despejo são exemplos das mobilizações deste período, que culminam em 1917 com uma onda de “ataques violentos no centro da cidade que demoliram símbolos de opressão e produziram uma onda de pânico entre o segmento abastado da sociedade” (idem: 191).

Esse movimento gerou uma resposta dura das forças armadas e a partir de então o governo começa, pela primeira vez a intervir no problema de moradia da cidade, visando encontrar novas soluções e mediar o conflito que tomava proporções alarmantes. Em 1921, por exemplo, a Câmara Municipal da cidade aprova uma lei de proteção mínima aos inquilinos e começa a destinar porções de terra para autoconstrução de moradias de baixa renda.

Assim, as reações populares à crise dos anos 1910 e 1920, sobretudo na área habitacional, geraram respostas dos governos durante os anos 1930. O governo Vargas, por exemplo, no bojo do populismo, começa a utilizar a provisão de moradia popular como uma ferramenta clientelista que contribuiu para a garantia da popularidade de seu regime (OTTMANN, 1995). Porém, no final da década de 1940 as deteriorações no padrão de vida dos setores de baixa renda se tornam mais evidentes e as políticas intervencionistas do governo são vistas como responsáveis por elas. Esse cenário é exacerbado pelo aumento no número de migrantes, o que se traduziu em uma aguda escassez de moradia e deterioração nos padrões de vida (idem).

Apesar da primeira onda de protestos em torno da moradia ter ocorrido ainda nas primeiras décadas do século, as manifestações populares em torno deste tipo de demanda tomam forma e ganham corpo como organizações comunitárias somente a partir dos anos 1940 na cidade de São Paulo, e a partir daí adquirem notável grau de organização e expressão nas lutas urbanas por direitos. Entretanto, ainda que seja um período

especialmente importante do ponto de vista da organização dos movimentos populares nas periferias da cidade, que inclusive apresentam características muito semelhantes no que diz respeito à natureza das demandas com movimentos populares dos anos 1970 e 1980, há poucos estudos empíricos sobre as organizações populares neste período. Na verdade, o que encontramos com abundância são interpretações sobre as associações comunitárias deste período numa chave que as analisa não como sujeitos políticos autônomos, ou pelas suas formas de organização coletiva e negociações de demandas com Estado, mas a partir do clientelismo e do mandonismo. Elas não foram recorrentemente analisadas como organizações coletivas, como formas de manifestação das demandas populares, mas como extensões dos partidos no período populista. Por este motivo, ou seja, pela escassez de leituras que as analisem dentro do tipo de interpretação que estamos propondo neste trabalho, vamos recorrer a poucas fontes, mas que nos parecem descrever de forma mais apropriada estas experiências do período entre 1940 e 1950, sem cair no registro do clientelismo, populismo e cooptação, *a priori*.

Duarte (2008) relaciona o período de redemocratização no pós-guerra, caracterizado por disputas eleitorais e crescimento das reivindicações (Duarte, 2008: 196), com a ampliação e o deslocamento dos debates sobre as questões urbanas do parlamento e dos partidos para os sindicatos e associações de bairro. Assim, neste período, observa-se não só um aumento no investimento dos partidos nessas organizações locais, como também o estabelecimento de relação estreita entre o associativismo popular nos bairros periféricos e as 'lutas por direitos' no movimento operário, seja através de suas organizações pelos sindicatos, seja através das comissões de fábrica. Essas lutas se articularam principalmente em torno da questão da carestia.

Neste período o associativismo de bairro se organizou nas formas dos Comitês Democráticos Populares (CPDs) e das Sociedades de Amigos de Bairro (SABs). Ainda que a literatura tenha se referido a este período especialmente com relação às SABs, que se tornaram mais conhecidas, as duas formas de organização coletiva das demandas locais eram não só frequentes como igualmente importantes para os setores populares. Vamos abordar algumas diferenças importantes entre elas no decorrer do texto, mas o que se pode apontar inicialmente é que os CPDs tinham um caráter mais politizado e um vínculo mais estreito com movimento operário e o Partido Comunista, enquanto que as SABs

articulavam também setores da classe média baixa e não tinham vínculo ideológico com nenhum partido específico, ainda que recorresse a este tipo de aliança política.

Essas organizações de base se assumiram desde então “como vetores das demandas populares por serviços e equipamentos urbanos e, de outro, se investiram do direito de expressá-las” (ibidem). As disputas estavam organizadas, já naquele momento, em torno do “direito à cidade” (DUARTE, 2008), articulando demandas em torno da moradia, transporte, saneamento, escola, postos de saúde, lazer, liberdade de organização, baixo custo de vida. A diferença entre esses movimentos e as organizações locais atuais é a forte presença de um discurso, e de atores, que articulavam essas demandas com a questão do mundo do trabalho, que se expressava na prática pelo papel desempenhado pelos partidos comunistas e os sindicatos nos locais de moradia dos operários. Assim, a atuação do movimento sindical e do Partido Comunista em sua atuação de base foram fundamentais para forjar um tipo de discurso que aproximava as demandas e carências urbanas às questões sociais mais amplas, o que as aproximava do mundo do trabalho e de suas lutas. Isso possibilitou, por exemplo, que as mobilizações de caráter local ganhassem projeção para além de suas demandas imediatas e específicas aos bairros, e eram, portanto, unificadas em torno de um discurso comum e a partir dele tais demandas e organizações eram politizadas em um sentido muito diverso ao que encontramos hoje nas periferias, ainda que se tratem de necessidades objetivas muito similares. Nota-se que o caráter discursivo, e os mediadores envolvidos nessa construção da identidade coletiva destes grupos faz muita diferença para a construção política dos atores locais, assim como para o alcance e os horizontes políticos de suas lutas. Neste bojo, não se tratava apenas de melhorar as condições de vida dos moradores dos bairros isoladamente, mas de alterar as condições de existência desses sujeitos como classe.

Dentro desta perspectiva, a partir de 1945, quando o Partido Comunista Brasileiro (PCB) é anistiado pelo governo Vargas, inicia-se a criação de comitês por local de trabalho e por bairro, que eram os tais CPDs, que tinham como objetivo criar um vínculo do partido com potenciais eleitores nestes dois espaços de sociabilidade. Inicialmente os CPDs não foram pensados como estratégias do partido de longo prazo, mas tinham uma finalidade inicial de fornecer ao partido um conhecimento abrangente das condições de vida enfrentadas pela população; a partir deste conhecimento “profundo” o partido pretendia elaborar sua plataforma eleitoral, que estaria centrada na especificidade das condições de

vida das classes populares. O funcionamento variava em cada bairro, mas em geral suas ações incluíam ações como a promoção e o desenvolvimento político-cultural dos bairros populares, o estímulo a campanhas de reivindicação de postos de saúde, bibliotecas públicas, farmácias populares, cursos de alfabetização, e o combate ao monopólio comercial, ao câmbio negro e aos comerciantes que tentavam burlar o tabelamento de gêneros de primeira necessidade (DUARTE, 2008: 197).

Ainda que a motivação inicial fosse de caráter eleitoral, as condições dos bairros emergiam como sua temática central e os CPDs acabaram sendo mais numerosos e ativos do que os comitês organizados por local de trabalho, ou seja, do que os comitês das fábricas. Sua expansão estava ligada à capacidade de expressar os anseios e as reivindicações dos moradores dos bairros populares, ao mesmo tempo em que lhes dava uma maior visibilidade. Uma das formas de articulação das demandas locais e de visibilidade das mesmas foi a criação de jornais operários, organizados pelo PCB – o principal deles era chamado *Hoje* - que abriram espaço para a discussão das condições de vida nos bairros da periferia que traziam à tona uma longa experiência de carências urbanas e suas páginas sempre chamavam a atenção para as deficiências específicas dos bairros periféricos e populares da cidade. Em seguida, devido à importância que estes jornais operários e populares foram tomando, foi sendo aberto espaço também em jornais da grande imprensa que passaram a criar colunas diárias para discutir questões das condições de vida dos bairros operários.

Os CPDs neste momento denunciavam o crescimento rápido e desordenado da cidade e o descaso do poder público como responsáveis para deterioração das condições de vida urbana. A denúncia pública dessas condições, através de reportagens publicadas nos jornais operários sobre o abandono e a carência dos bairros foi o mecanismo utilizado pelo CPD para mobilizar essas comunidades e para contribuir com o enfrentamento dos seus problemas. A própria publicização das questões locais serviu como uma ferramenta de mobilização na medida em que uniu os bairros dispersos, que passaram a ver seus problemas e demandas representados nos jornais. Essa imprensa então foi um veículo de politização das camadas pobres em torno da questão da melhoria das condições de vida dos bairros com demandas que as uniam em torno da inclusão social e do direito à cidade em torno do direito “aos benefícios da redemocratização e aos frutos do progresso” (DUARTE, 2008: 197). Dessa maneira, ainda na década de 1940, a linguagem dos direitos

era difundida dentro e pelos CPDs e passou a fazer parte do vocabulário corrente das classes populares urbanas.

Nesse bojo, os CPDs adquirem vida própria e começam a ter independência da direção do partido nas disputas nos bairros operários. Ainda que a mobilização nos bairros não tenha sido inventada pelo PCB, como demonstrou Ottmann (1995) pelos relatos de existência prévia à legalidade do partido de manifestações populares em torno de carências urbanas, este partido foi o primeiro a tornar esta mobilização sistemática e organizada. Além disso, o PCB, através do fomento aos jornais operários como o *Hoje*, deu voz a essas demandas e às organizações locais o que possibilitou a conexão das associações, até então dispersas, e a articulação das demandas em torno de lutas com um eixo comum: o acesso ao direito à cidade.

O tipo de articulação fomentada a partir desta experiência, com a contribuição inclusive da grande imprensa, que passou a dar atenção especial às demandas e carências dos bairros periféricos teve impactos inclusive eleitorais. Duarte (2008) demonstra que o sucesso eleitoral dos candidatos do PCB nas eleições de 1947 esteve estreitamente ligado à vinculação com CPDs e principalmente à inserção nas discussões sobre as condições dos bairros. Essa “fórmula de sucesso” dos CPDs, a partir da enorme visibilidade que alcançaram, foi utilizada posteriormente por políticos e partidos de outros segmentos dentro do espectro partidário. Eles se aproveitaram do potencial mobilizador, na verdade dos efeitos eleitorais deste potencial, de forma oportuna, desvinculando estes mecanismos do PCB e esvaziando seu conteúdo político e ideológico. Esta apropriação da estratégia, segundo Duarte (2008), com o concomitante esvaziamento de conteúdo de esquerda, foi posta em prática a partir da disseminação das Sociedades de Amigos de Bairro, que se expandem após 1947, quando o PCB retorna à ilegalidade. Mesmo tendo surgido antes de 1945, sendo que a maioria delas foi fundada entre 1942 e 1944, as SABs crescem exponencialmente após 1947.

Em muitos casos essas duas formas de organização de bairro, as SABs e os CPDs, trabalharam juntas e há indícios de que houve um trânsito contínuo de membros de uma para outra organização, especialmente depois da perseguição dos comunistas após 1947. Os CPDs, entretanto, adquiriram mais visibilidade nestes anos e eram mais politizados do que as SABs. Enquanto eles existiram, as SABs agregaram principalmente os setores de

classe média dos bairros periféricos, tendo, por isso também, um outro caráter do ponto de vista ideológico e até mesmo das estratégias adotadas para publicização de demandas e questões locais. As SABs tiveram uma vida fragmentária e intermitente. Foram sendo criadas e recriadas continuamente e por isso é mais difícil compreender sua história. Mas, até onde se sabe, com a cassação dos CPDs muitos membros desses comitês buscaram refugio nas SABs para evitar perseguições e continuar sua militância e parece que algo semelhante ocorreu após o AI-5 em 1968. Esta imbricação entre CPDs e SABs nestes contextos de acirramento de regimes autoritários foi dar um caráter mais popular e politizado às SABs onde elas já existiam. Ao mesmo tempo, as SABs se beneficiaram da visibilidade que as questões do bairro adquiriram pela existência prévia dos CPDs e sua difusão via imprensa (DUARTE, 2008).

Ao mesmo tempo, é importante notar que ambas estiveram profundamente imbricadas nas organizações partidárias do período, ainda que de maneiras distintas. E a partir das configurações partidárias e conflitos delas originados é possível compreender não apenas o seu surgimento, mas a trajetória de cada uma delas. Para Duarte (2008: 205) é a política partidária a chave da compreensão dessas organizações de bairro. Assim como os CPDs, as SABs também obtiveram êxito eleitoral na eleição de vereadores, mas, diferentemente dos Comitês, elas buscavam ampliar seu leque de composição social, atraindo parcela da classe média do bairro para esvaziar o ativismo local de uma conotação de esquerda (idem). Essa foi uma estratégia de “sobrevivência” das SABs em contexto novamente autoritário e também um elemento que arrecadou auxílio financeiro de vários industriais dos bairros.

“O que marcaria a diferença entre os CPDs e as SABs seria, por um lado, a maior heterogeneidade e pluralidade social na composição das SABs e, por outro, o modo de encaminhar as reivindicações. Os CPDs, por conta de seus vínculos com PCB, geralmente encaminhavam aos órgãos competentes do poder público municipal ou estadual abaixo-assinados e petições, acompanhados de passeatas e visitas coletivas, sempre com estardalhaço, pois as ações tinham um evidente papel pedagógico de visibilidade e mobilização popular. Para as SABs, a mobilização coletiva não era a questão mais importante, pois, pelos próprios mecanismos da lógica clientelística, era importante que as benfeitorias aparecessem como dádivas ou doações dos políticos generosos que intermediavam a negociação. Assim, com os mesmos abaixo-assinados e petições, faziam percurso até o poder público, quase sempre por intermédio de algum vereador, deputado ou diretório partidário” (DUARTE, 2008: 207).

Observa-se que ambas as organizações mobilizam o mesmo repertório para encaminhar suas demandas ao poder público, abaixo-assinados e petições, mas com sentidos inversos do ponto de vista da mobilização política. A chave para o entendimento está no uso que fazem das redes partidárias, presentes nas duas: enquanto que nos CPDs o partido atua como um fomentador da mobilização local, potencializando a articulação entre os bairros, num sentido de enfrentamento com Estado, denunciando problemas e irresponsabilidades na chave dos direitos, as SABs se utilizam dos vínculos com partido na direção de projetar nos representantes que facilitaram os trânsitos e a negociação os méritos das conquistas, sem que isso tenha um retorno para as bases em termos de aumento da mobilização e envolvimento da comunidade na continuidade e politização das lutas. Aqui podemos retomar o argumento da de Tarrow e Tilly (ALONSO, 2011) visto no capítulo anterior: ainda que o repertório de ação seja partilhado pelos atores em um contexto, ele não tem um conteúdo inerente, previamente estabelecido. O repertório é uma maneira de encaminhar demandas, mas para se apreender o sentido das ações em jogo, é preciso se reportar ao contexto mais geral, à trajetória dos atores e sua inserção nas redes.

No bojo dessa comparação entre CPDs e SABs é possível também problematizar a ideia da intermediação partidária como um elemento importante da articulação de demandas locais e fragmentárias, projetando essas lutas em um terreno mais amplo, e que ao mesmo tempo essa intermediação não tem um sentido único. Ou seja, ela nem sempre é um “fermento emancipatório” das comunidades e nem sempre acontece dentro do registro do clientelismo. É preciso, portanto, olhar para esta intermediação para além das categorias de autonomia e cooptação e compreendê-la dentro de contextos específicos para daí então formular os sentidos, que são quase sempre contingentes, ainda que a presença da intermediação partidária seja recorrente nos territórios.

Outro articulador importante nos bairros nesse período foram os sindicatos. Comitê contra a Carestia de Vida foi criado no final de 1944 como uma expressão da intersecção entre as reivindicações das fábricas e dos bairros (DUARTE, 2008). Esta luta conjunta culminou na criação do Movimento Unificado dos Trabalhadores em 1945. A interação entre o mundo das fábricas e dos bairros foi uma constante neste período e em 1953 culmina na Greve dos 300 mil que tinha como reivindicação central o congelamento de preços e o aumento de salários. O sucesso do movimento dependeu em grande medida do envolvimento das organizações de bairro, apesar do extenso apoio dos sindicatos. Em

1957 há registros da participação de representantes das SABs em reuniões sobre o aumento do custo de vida e de problemas de abastecimento na cidade convocadas pelo Pacto de Unidade Intersindical, e novamente a Federação das SABs apoiou os grevistas durante a greve dos 400 mil endossando a unidade das pautas de trabalhadores e moradores. Segundo Duarte (2008) a organização de manifestações como essas colocava as SABs e os sindicatos em uma estreita relação, na qual ambos se reconheciam como interlocutores legítimos das demandas populares. Além disso, tal articulação com movimento operário levanta a questão da múltipla militância, já que a conexão entre estes movimentos foi facilitada em parte pela confluência pontual de certas demandas, assim como pela dupla atuação das pessoas envolvidas em ambos.

Ao mesmo tempo, esses eventos davam visibilidade e reconhecimento público às SABs e conectavam as agendas locais dos bairros com lutas de âmbito mais extenso, através da articulação com as pautas dos trabalhadores. Esse elemento “articulador”, seja pela ação conjunta com partidos ou com sindicatos, parece ser um mecanismo importante de visibilidade e de construção de unidade que não é possível somente pelas demandas locais. É interessante observar as flutuações entre as alianças estabelecidas pelos atores locais ao longo do tempo porque é possível que essas sejam as chaves para o entendimento de períodos de latência, invisibilidade e de maior fragmentação desses atores locais, ao invés de delegar a eles um “sumiço”, como foi feito pela literatura dos anos 1990.

O que observamos neste relato dos anos 1940 e 1950 e que depois retorna na experiência dos movimentos populares nos anos 1970 e 1980 é justamente a presença desses intermediários que conectavam demandas locais, e possibilitaram a projeção das lutas oriundas dos bairros em uma agenda compartilhada e mais ampla, mediada por sindicatos e partidos nestes dois períodos, e no segundo momento também pelas Comunidades Eclesiais de Base. Ou seja, essas experiências de associativismo comunitário só se tornaram importantes e foram adquiriram um estatuto político mais amplo, ganhando inclusive importância como movimentos populares porque houve a presença desses “agentes externos” a eles.

Por outro lado, tais intermediários estiveram menos presentes nas lutas locais desde anos 1990, e isso talvez explique a latência. As organizações locais não deixaram de

existir ou de atuar, e, aliás, continuam se organizando em torno de demandas muito semelhantes, mas sua luta não ganha a mesma projeção, o mesmo volume, que nesses outros períodos, assim como não se conecta tão organicamente com outras agendas coletivas. Talvez o mesmo possa ser dito do “sumiço” dos movimentos populares urbanos nos anos 1960, quando a historiografia volta os olhos para os movimentos do campo e fala menos destes atores urbanos. As SABs continuaram existindo neste período, mas até mesmo pelo contexto político da ditadura, os sindicatos tiveram que diminuir a intensidade de sua atuação e eles devem ter se retirado dos bairros, ou pelos menos devem ter se resumido a pautas menos visíveis. Os partidos e a igreja (idem) tiveram ao longo desta década uma atuação mais restrita, mas ainda assim se mantiveram no nível local, tanto é que neste período cresce o número de entidades filantrópicas e assistenciais, justamente um tipo de ação coletiva mais palatável ao regime.

Outra explicação para o “refluxo” ou a mudança de sentido da ação coletiva local se refere, novamente, ao seu vínculo com os partidos e a apropriação dessas experiências pelos atores políticos é uma chave para se compreender o período dos anos 1940 aos 1960. Duarte (2008) aponta que é difícil compreender a história das SABs sem fazer referência a Ademar de Barros e Jânio Quadros. Ademar funda o Partido Social Progressista e em 1947 é eleito governador com apoio decisivo do PCB e a partir de então ele se utiliza da estrutura governamental e dos recursos partidários para transformar o PSP em uma estrutura altamente sofisticada e capilarizada entre os bairros da cidade. A ilegalidade do PCB em 1947 abriu caminho para este processo, pois permitiu que o PSP se consolidasse em várias regiões onde os comunistas haviam atuado brevemente, enquanto durou a legalidade daquele partido. Ademar foi uma figura ambígua, um “político tradicional” que percebeu o potencial dos eleitores dos bairros periféricos que cresciam rapidamente e se aproveitou dos dividendos eleitorais que já haviam demonstrado sucesso na experiência do PCB. Ele passou então a cortejar, ainda que oportunisticamente, a população urbana e operária e consolidou o surgimento de um novo tipo de liderança política partidária que baseou seu sucesso eleitoral nesta relação mais próxima com as classes populares urbanas.

O PSP desenvolveu sua máquina eleitoral através dos diretórios distritais que eram a base do partido, e correspondiam a um Distrito de Paz.

“Cada diretório distrital indicava o respectivo juiz de paz, o delegado de política e o subdelegado. Cada subdelegado escolhia os inspetores-de-quarteirão, cuja função era zelar pela “sua rua”. Essa estrutura garantia, em cada distrito, uma teia de contatos e apoios que poderia ser facilmente acionada nos momentos oportunos. Os bairros podiam ser totalmente esquadrinhados. Formava-se, literalmente, uma teia de contatos e apoios capaz, não apenas de apurar reivindicações específicas de cada uma das ruas do bairro, mas, sobretudo, de se informar sobre os acontecimentos cotidianos de cada quarteirão. O fluxo de ‘favores’ e ‘benefícios’ tinha, necessariamente, que passar pela máquina partidária do PSP, pois isso garantia que as demandas retornassem como votos, assegurando a hegemonia partidária. O coração dessa estrutura estava no seu vínculo com os temas e as organizações de bairro e na sua capacidade de traduzi-los em apoio e votos” (DUARTE, 2008: 210).

A capacidade de barganha dos diretórios distritais do partido dependia, entretanto, de sua habilidade de negociar internamente com o restante do partido e conquistar dos representantes no executivo municipal ou estadual as demandas dos moradores. Essa mediação das demandas e a conquista delas rendiam dividendos simbólicos aos diretórios, que ampliavam seu poder de influência sobre os territórios (DUARTE, 2008: 210). Assim, a máquina partidária local funcionava especificamente como uma instância intermediária entre essas demandas populares e o poder executivo. O problema residia na fragilidade desta função de intermediação desempenhada já que o não atendimento das demandas ameaçava o desmoronamento da estrutura de legitimidade eleitoral do partido, caso as demandas não passassem por ele (*idem*).

E de fato isso se tornou mais frequente com o crescimento das SABs que passaram a negociar as demandas dos bairros com vereadores e deputados de quaisquer partidos. Assim, as SABs se tornaram as únicas organizações de bairro capazes de competir com a máquina do PSP. Esse crescimento do poder das SABS produziu uma enorme disputa pelo controle delas, por um lado, e de outro uma clara oposição do PSP quando o partido não conseguia controlar seu funcionamento. E foi exatamente nessa fissura que cresceu a figura de Jânio Quadros (*idem*: 210). Iniciando sua vida pública como adversário de Ademar, Jânio foi provavelmente o primeiro político a levar a agenda das questões locais como luz elétrica, transporte, moradia, escola, creche, saneamento básico, calçamento etc. para o legislativo e assim legitimava as demandas das periferias frente ao Estado, ao mesmo tempo em que reafirmava seu poder de liderança, e seu carisma, diante dos setores populares.

No discurso de Jânio, esses problemas urbanos derivam do descaso do poder público, e não mais do crescimento desordenado da cidade, como estava no discurso inicial

dos CPDs. A solução era apresentada “como um *direito do morador*, não como um benefício resultante de uma dádiva” (idem: 211). Ele enfatizava o dever do Estado de cuidar do bem-estar dos cidadãos, e ao criticar o governo, enfatizava que as SABs eram o poder público dos bairros. Assim, ele foi transformando as SABs e sua agenda na sua própria plataforma eleitoral e a partir disso se consolidou na política, tornando-se o porta-voz dessa população urbana e pobre, interessado nos problemas das periferias. As disputas entre Jânio e Ademar demonstram, ao mesmo tempo, que não havia uma

“relação inquebrável de fidelidade entre os moradores dos bairros periféricos e políticos (...) e observa-se um trânsito [frequente] da adesão entre um e outro (...). A eficácia da lealdade estava assentada na troca do voto pelo atendimento das reivindicações dos bairros (...) na verdade, o que parecia estar em disputa era a representação popular: que voz se constituiria na expressão da sua vontade” (DUARTE, 2008: 211).

Observa-se nesta disputa que havia, em alguma medida, uma dimensão de *agência* dos setores populares, dos moradores, e de suas organizações, que fazem escolhas diante das “melhores” opções em termos de retornos coletivos para essas comunidades. O que está em jogo não são benefícios privados, mas o acesso a direitos e serviços coletivos valendo-se das instâncias de negociação com as instituições políticas disponíveis naquele momento histórico. Há alguma noção de cálculo estratégico diante das possibilidades oferecidas pelo contexto político. E, portanto, seria difícil adotar aqui a ideia de cooptação para explicar essas relações, e até mesmo precisar o sentido das trocas e favores clientelistas.

A experiência das SABs permite iniciar uma problematização quanto ao uso das redes clientelísticas no nível local, tema recorrente na literatura sobre as organizações que atuam nestas esferas microterritoriais. Isso porque a história dessas organizações, bem como do associativismo de bairro em geral, está assentada em uma dupla contradição que remete à negociação constante com o Estado e partidos políticos ao mesmo tempo em que há um grande esforço para se constituir como expressão dos interesses dos moradores dos bairros. Assim, estão sempre sendo atravessados pelas disputas político-partidárias e pelos interesses eleitorais que se expressam em nível local. Duarte (2008) se refere a esta contradição como uma maneira singular das associações se inserirem neste jogo político. Ao mesmo tempo, seria um equívoco supor que os vínculos estabelecidos entre as associações e os políticos surgiram de “fora para dentro” das experiências populares. Para

o autor, “se não encontrasse campo fértil nas experiências populares, esse ‘é dando que se recebe’ possivelmente não teria se tornado um sofisticado instrumento de barganha” (DUARTE, 2008: 206).

Duarte (2008) defende, então, um olhar relacional para o conceito de clientelismo, que emerge de sua observação sobre este período em específico. A interpretação sugerida por ele parece ser um viés interessante para observar as relações que esses movimentos locais vão travar com partidos e com poder público ao longo da sua trajetória nas décadas que se seguiram e a importância que continuaram assumindo inclusive na agenda eleitoral da cidade de São Paulo, mesmo em seus momentos de “invisibilidade” política:

“Clientelismo é um conceito relacional, mas implica supor que a ação política está apenas em um dos polos da relação: do lado dos políticos que concedem os favores e que outorgam os benefícios; do outro lado, existiria apenas uma massa amorfa, de receptores passivos e inconscientes, que apenas receberia os favores e benefícios e por isso seria presa fácil da *lógica do favor*. Entretanto, a trajetória dos CPDs e das SABs nos mostra um conjunto de ações políticas muito bem planejadas e calculadas, muito distante da passividade e impossível de ser classificado como inconsciente, por qualquer ângulo que se tome esse adjetivo. Na trajetória do associativismo de bairro, nem sempre é fácil dizer quem usa quem: os políticos e os partidos usam as associações de bairro ou o contrário?” (DUARTE, 2008: 213).

Nos termos de Duarte, o conceito de clientelismo enfatiza um estado de apatia e letargia que não existiu no associativismo comunitário deste período. Ao reduzir as mobilizações populares de caráter local a este registro perdem-se as especificidades dos arranjos e negociações políticas que dão forma aos conflitos em torno das demandas naquele momento. Outro problema deste conceito é que ele está relacionado a uma ideia de “atraso” das classes populares, “um atraso na sua consciência de classe, atraso na sua organização sindical, atraso na sua organização partidária” (idem: 213). Através da chave do atraso, as classes populares são vistas na esfera pública apenas como massa, e enquanto tal, definidos sempre como “os outros”, “aqueles que não conhecemos e não podemos conhecer [portanto] não há massas, apenas as maneiras de ver os outros como massas’ (WILLIAMS, 1969)” (DUARTE, 2008: 213).

Assim, resumir a organização popular urbana baseada nos bairros ao registro do clientelismo, reduzindo o repertório desses sujeitos ao recurso das estruturas partidárias como uma ausência de agência, promove um efeito de ocultamento desses atores como

sujeitos políticos, o que lhes retira inclusive, do interesse de estudos acadêmicos sobre os movimentos populares urbanos. Uma evidência deste ocultamento é que a literatura brasileira começa a se interessar por experiências de mobilização populares locais muito semelhantes a essas, mas decreta seu aparecimento, como novidade, apenas nos anos 1970. Ottmann (1995) afirma que o problema dessas interpretações dos anos 1980 sobre os atores locais foi um eixo temporal restrito, e inclusive afirma que há uma continuidade entre os movimentos dos anos 1940 e os dos anos 1980.

Duarte, entretanto, interpreta esta ausência de interesse como um resultado das categorias analíticas utilizadas posteriormente, que ao olhar retrospectivamente para as experiências comunitárias dos anos 1940 sob o registro do conceito de “autonomia como não-relação”, os excluiria imediatamente da categoria de movimentos sociais, e até mesmo da validade como objetos de pesquisa dentro desse campo. Talvez por isso seja difícil achar trabalhos que se dediquem a este período, ao contrário da infinidade de artigos e teses sobre as décadas posteriores.

Para o autor, o registro deste período sob o signo do populismo obstruiu nossa percepção sobre estes movimentos. Assim, quando os movimentos sociais surgem como objeto de estudos no final dos anos 1970 eles são saudados como portadores de uma novidade, sintetizada na ideia de *autonomia* diante do Estado e dos partidos políticos. Neste registro, as associações de moradores e movimentos de bairro entre 1945 e 1964 não cabiam neste figurino, especialmente porque ser “autônomo” naquele contexto não significa “manter-se imune às influências partidárias ou do Estado, e sim transitar por elas sem se perder em *apenas uma*, aproveitando, com um forte senso de oportunidade, todos os estímulos e as possibilidades abertas, independentemente da sua orientação ideológica” (DUARTE, 2008: 213).

O que importava naquele momento era muito mais a conquista de bens e serviços para estas comunidades, que as inserissem no desenvolvimento econômico crescente, que fizessem parte da cidade e não tanto de onde viriam essas demandas. Por essa razão, eles acionavam todo o tipo de canais, incluindo partidos, Estado e sindicatos, o que conferia a estes movimentos uma grande capacidade de se adaptar à conjuntura política e eleitoral. Na interpretação de Duarte, “Por muito tempo se acreditou que, por conta dessa grande plasticidade, as organizações populares seriam limitadas na sua ação, dependentes do

Estado e submetidas aos interesses de políticos carismáticos. Assim, elas somente adquiriram visibilidade e existência sob a lógica do populismo” (DUARTE, 2008: 213-4).

As interpretações dos anos 1980 sobre esses movimentos então trataram de diferenciá-los das “novas experiências movimentalistas”, enfatizando suas diferenças do ponto de vista das práticas e dos repertórios e negando a autonomia desses atores frente às instituições políticas. O associativismo de bairro deste período foi tratado como parte do colapso da democracia nos anos 1960 e da falência da ‘República Populista’ e teria contribuído, para estas leituras, para o golpe de 1964. Em função dessa visão normativa sobre esses sujeitos, ao mesmo tempo em que se procurava enfatizar a “autonomia e a espontaneidade” dos “novos atores” construiu-se uma negação quanto às suas práticas.

A experiência do final dos anos 1980, entretanto, mostrou as limitações desta visão e assim “os novos movimentos estavam ficando cada vez mais parecidos com os antigos” (Duarte, 2008: 215). Mesmo assim, a desilusão do final dos anos 1980, não produziu estudos empíricos que explorassem essas continuidades e heranças da tradição associativa popular de longa data na cidade de São Paulo; ao contrário, esses sujeitos retornaram ao limbo acadêmico e quando muito ainda são lembradas por suas “contribuições no processo eleitoral” com conotações negativas, não raramente.

## **2.2. Os novos movimentos sociais: organizações locais em São Paulo nos anos 70 e 80**

Os movimentos urbanos se constituíram como tema de pesquisa no final dos anos 1970 e há um crescimento significativo no número de trabalhos acerca do assunto nos anos 1980. Sob vários pontos de vista interpretativos, quase sempre polêmicos, a análise das lutas destes sujeitos coletivos representou para a esquerda uma reflexão sobre as relações com o Estado autoritário e concentrou as expectativas quanto ao projeto de democracia e de cidadania compartilhados por estes setores. Kowarick (1987) faz um balanço desta literatura fundante do campo, definindo os movimentos urbanos como “várias formas de ações levadas adiante pelas camadas populares e que tem por objetivo a

questão da terra, habitação e bens de consumo coletivo” (KOWARICK, 1987: 1). Os estudos deste período se concentram mais nas condições prévias dos movimentos do que neles próprios, destacando a situação habitacional, bens de consumo coletivos e da segregação urbana nas grandes cidades numa perspectiva que derivava estes problemas da reprodução da força de trabalho. Kowarick destaca o tom dos estudos do período, que descrevem o (re)surgimento desses atores nos anos 70, com grande vigor “penetrando em espaços anteriormente virgens. Espalham-se como manchas de óleo. E, sobretudo, (re)emergem com nível organizador superior” (ibidem).

Uma das categorias estruturantes do debate sobre estes atores coletivos no período foi a ideia de “novidade”. A ênfase nesta categoria para descrever as lutas deste período parte do pressuposto, segundo Cardoso (1987), que temos uma tradição de ausência de participação popular em nosso passado político. Constrói-se uma visão de que as camadas populares foram tuteladas historicamente até os anos 1970. Ottmann (1995) refuta esta visão afirmando que ela deriva de um recorte histórico-temporal irrealisticamente curto, que desconsidera a existência de organização popular urbana, na cidade de São Paulo, inclusive com um formato bastante semelhante, pelo menos desde a década de 1910. Ele afirma que os movimentos dos anos 1940 são muito parecidos com os da década de 1980, o mesmo argumento de Duarte (2008) analisado anteriormente neste capítulo. A partir dessa desconstrução da ideia de “novidade” Ottmann (1995) argumenta que eles são fenômenos cíclicos, “com identidades fluidas e dependentes do contexto” (OTTMANN, 1995: 186). O argumento de Ottmann é que eles nem são *novos* e também não há porque ser pessimista com relação ao seu “refluxo” no período posterior, já que isso seria uma consequência do próprio contexto que se altera, e não uma “traição” de sua “essência”.

No debate da “novidade” tem-se um pressuposto importante que marca uma visão dicotômica entre “novo” e “tradicional” na cultura política brasileira, e que está associada a um antagonismo entre sistema político representativo e uma suposta “ação direta” popular, depois reelaborada como participação. Esses dois campos são definidos como incompatíveis em seus princípios, lógicas e práticas de ação. A participação se reveste de um caráter moral, “sinônimo de convivência igualitária e de contestação” (CARDOSO, 1987: 29). Ou seja, a polarização entre Estado, ou a política “formal” e a política “popular” é

uma marca fundante dos estudos sobre movimentos sociais, mas que perdura nos estudos sobre participação<sup>15</sup>.

Em relação aos estudos sobre movimentos sociais deste período, Ruth Cardoso (1994) afirma que a trajetória traçada destes movimentos não corresponde à seu percurso histórico real, mas ao modo como eles foram interpretados dentro do discurso acadêmico. A autora parte da constatação de que este primeiro período do debate, entre os anos 1970 e 80, tem um tom de celebração da emergência heroica” dos movimentos, saudada como um novo instrumento político com capacidade de cumprir um papel diferente no cenário político. Numa segunda fase, que se inicia no final dos anos 1980, há uma inflexão neste campo, que começa a apontar as fragilidades dos movimentos no contexto da transição democrática e a enfatizar a institucionalização da participação destes atores e de sua relação com o Estado, interpretando este cenário como um refluxo na ação coletiva. Na fase “heroica” dos movimentos as palavras chave são *espontaneísmo* e *autonomia*. Todo um conjunto de textos e autores se debruça sobre sua ação para destacar sua *novidade* a respeito desses dois aspectos. E sob essas lentes, ao olharem para o período subsequente, em que os movimentos começam a estabelecer relações com Estado, já em um novo contexto político, que coincide com o começo do processo de redemocratização quando o sistema político começa a abrir novos canais de comunicação e de participação até então parcialmente bloqueados (CARDOSO, 1994: 83), as ideias chave são *refluxo*, *institucionalização* e *cooptação*.

Cardoso analisa que esta visão que marca a segunda fase decorre do fato de que os movimentos sociais foram conceituados como fenômenos a partir de características que faziam sentido em um contexto específico, a partir de uma seleção em que algumas dimensões foram privilegiadas e outras deixaram de ser vistas pelos analistas. A autora alerta para o fato de que, em boa parte dessas narrativas, o discurso da academia coincidia com o discurso dos atores, de onde deriva boa parte das limitações dos conceitos forjados neste contexto para explicar o fenômeno. Em uma releitura crítica do momento, Cardoso afirma que acreditando se fazer uma ciência social crítica, foi feita na verdade uma ciência

---

<sup>15</sup> Podemos ver elementos desta dicotomia nas expectativas que a literatura contemporânea ainda apresenta com relação à superação do clientelismo e do populismo através do bom funcionamento dos mecanismos participativos, como se houvesse uma solução “milagrosa” e uma oposição entre estes dois universos. Retomaremos a este argumento posteriormente neste capítulo.

social engajada e pouco crítica, que utilizou os discursos dos próprios movimentos sociais sobre si sem se descolar destas visões para produzir interpretações. Esse problema se expressa, por exemplo, na forma como as relações com outros atores políticos foram tratadas sob o signo do espontaneísmo. Para Cardoso (1994), ao dar destaque ao “espontaneísmo” dos movimentos, e em decorrência também do próprio contexto de repressão política da ditadura militar, não se falava da presença de agentes políticos. Não se podia dizer, por exemplo, “que havia um velho militante que tinha sido de uma associação não sei quando, que tinha participado do Partido Comunista nos anos 50 e que estava num bairro mobilizando pessoas” (idem: 85). Esse era o discurso dos movimentos, e acabou sendo o discurso apropriado pelos analistas neste contexto. A partir desta reflexão, Ruth Cardoso descobriu a ideia de que não havia relação entre movimentos e partidos, e, portanto, questiona parte da “fortaleza” do conceito de autonomia.

Na medida em que o regime se abria para a participação popular e que estes movimentos passavam a interagir mais com algumas agências públicas, surge um conflito dentro dos próprios movimentos. Esse conflito, para Cardoso, se dava entre uma dimensão pragmática das lutas, que correspondia à necessidade objetiva de conquistar as demandas, de lidar com o Estado para isso, ou um sentido de eficácia, como analisa Tatagiba (2007), e o discurso deles próprios sobre suas estratégias para atingir a estes objetivos e seus limites frente à identidade, constituída até ali como autônoma e espontânea. Esta identidade constituída sob a questão da autonomia era estratégica do ponto de vista do contexto militar, e isso justificava a criação de um discurso anti-Estado, que valorizava a espontaneidade e que tinha como implicação a modificação na cultura política (Cardoso, 1994: 86).

Mas ao mesmo tempo, conforme aponta Tatagiba (2007), do ponto de vista da eficácia, esses movimentos dependem das relações com o sistema político e com as instituições. Por essa razão, os princípios de autonomia e eficácia, ainda que não sejam excludentes entre si, trazem exigências distintas e conformam uma séria de dilemas do ponto de vista discursivo e estratégico para estes sujeitos resume este dilema no interior dos movimentos (TATAGIBA, 2007: 8-9). Tatagiba alerta que essa dimensão “pragmática” dos movimentos vai ficando tanto mais evidente quanto mais avança o processo de democratização, quanto mais o Estado se abre para as demandas populares, quanto mais precisam interagir em outros contextos não autoritários. Essa nova conjuntura revela uma

face dos movimentos que a teoria baseada na ideia da autonomia como não relação não estava preparada para lidar.

Este debate sobre a autonomia foi muito forte neste momento e se baseou na ideia do antagonismo ao Estado como elemento que unificou as lutas neste momento. Este é o argumento de Jacobi (1980), retomando análises de Moisés (1979), quando afirma que o cerne dos movimentos está em seu confronto com o Poder Público. A unificação desses atores, além de se basear no antagonismo ao Estado, reflete também a construção de uma nova noção de cidadania baseada na reivindicação de direitos sociais básicos; a partir dessa pauta comum os moradores dos bairros periféricos se unificavam, já compartilhavam uma mesma condição. Para consolidar este argumento, Jacobi retoma outros autores influentes no início dos anos 1980 como Gohn (1979) e Singer (1979) e relaciona a construção desta nova noção de cidadania com um novo sentido da ação das associações de moradores que os remete à superação das relações iminentemente clientelistas e populistas entre as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs), Estado e partidos no período anterior. As associações são descritas como cooptadas e sem caráter mobilizador da população

“Frente aos problemas que enfrentam no seu cotidiano, transformando-se em locais de disputas político-partidárias, desvinculando-se de interesses populares. Estas práticas vão esvaziando a dinâmica tradicional das SABs, transformando-as em organizações sem sustento popular. A mediação clientelística que caracterizava o período populista passa a ser substituída pela mediação burocratizada. (...) após 1947 as SABs voltam a ser acionadas constituindo-se em base de apoio de líderes e políticos, onde a tônica dominante é a política de troca de favores”. (JACOBI, 1980: 24).

Para Ferreira (1978 *apud* JACOBI, 1980) A ação da Igreja nos bairros como fator agregador dos interesses populares a partir da formação das Comunidades Eclesiais de Base e dos Clubes de Mães é visto como o ponto de inflexão para a ruptura com estes padrões tradicionais exercidos pelas SABs. A Igreja se transforma num canal de expressão popular, voltada para o dia-a-dia. Ela é vista como fomentadora de um espaço livre de debate e reivindicação que cria uma nova sociabilidade entre os que participam, o que possibilita a construção de formas de participação que se contrapõem às práticas das SABs e suscitam uma nova dinâmica política local. A partir de então, os movimentos de bairros retomam suas reivindicações por serviços urbanos básicos, mas ao mesmo tempo

incorporam a “mobilização da população de periferia em torno de objetivos mais amplos que transcendem o âmbito meramente local”. (JACOBI, 1980: 24).

Singer (1978 *apud* JACOBI, 1980) partilha desta mesma percepção quanto ao papel das novas lutas populares como uma forma de superação do esvaziamento das SABs, ressaltando a importância do novo movimento de bairro em contraste com o antigo. Como principal virtude dessas mobilizações novas, Singer aponta sua proposta voltada para dentro, o que cria uma nova consciência de união e solidariedade entre a população. Para ele, as atividades desenvolvidas ali têm por objetivo a construção de formas democráticas de participação e as reivindicações levantadas têm um caráter de exigência de direitos e não de dádivas barganhadas com o Estado.

Em que pese a inflexão nos estudos que deixaram de se centrar nos atores coletivos locais e passaram a se focar nos espaços participativos, esta expectativa quanto à nova cidadania como uma saída para os mecanismos de “barganha” com Estado, ou com formas “diretas” de negociação com o sistema político no sentido de garantir a provisão de serviços, permaneceu na literatura ao longo dos anos 1990 e criou uma dicotomia de cunho normativo entre clientelismo e participação cidadã. As reflexões de Telles (1994) são emblemáticas neste sentido.

Para a autora, a constituição de uma nova cidadania significa, antes de tudo, a instauração de uma nova sociabilidade, regida pelo “reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas” (TELLES, 1994: 91-2). Os direitos são uma forma de sociabilidade e instituem regras de reciprocidade, em que se atribuem de forma mutuamente acordada e negociada as obrigações, garantias e prerrogativas de cada um. Eles constituem vínculos civis entre indivíduos, grupos e classes e são medidas de justiça. Adquirindo um caráter de *estratégia política* (DAGNINO, 1994: 103), a cidadania neste registro articulou interesses, desejos e aspirações, e “sem essa mediação as diferenças [entre as aspirações populares] podem se traduzir na fragmentação de identidades auto referidas, enclausuradas em localismos de caráter comunitário” (TELLES, 1994: 94).

Entretanto, como a reflexão sobre a SABs no período anterior faz lembrar, “a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam

prevalecer critérios públicos igualitários”. (TELLES, 1994: 93). Neste sentido, não porque os direitos sejam portadores de alguma virtude intrínseca, mas por constituírem uma rede representativa na sociedade brasileira que generalizou a “consciência do direito a ter direitos”. A partir dessa nova consciência, a literatura dos anos 1990 afirma que os movimentos populares passam a estabelecer relações diferenciadas com o Estado, que se deslocavam de práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão abertas à participação popular e a formas de negociação públicas das demandas e reivindicações populares, que são capazes de estabelecer a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos (TELLES, 1994: 99-100).

Além desta concepção de direitos forjar uma nova sociabilidade que seria capaz de transformar as relações dos atores coletivos com o Estado, dotando-as de um caráter público, e, portanto, prescindindo de mecanismos tradicionais, mediados pelo clientelismo e pelo favor, os espaços públicos do ponto de vista dos valores, são norteados por este sentido normativo de direitos e seriam uma reelaboração das expectativas depositadas nos movimentos sociais na década anterior, sendo os novos depositários do projeto democrático (LAVALLE, 2003), capazes de aniquilar a “velha” política e os valores privados. As décadas que seguiram a implementação dos espaços públicos e a expansão desses direitos mostraram, entretanto e infelizmente, que a instituição desses princípios republicanos vai além da formalização de mecanismos participativos e de uma consciência de direitos. Mas esse é um assunto para próximos tópicos deste capítulo.

O que queremos ressaltar aqui é a continuidade de um pensamento baseado em uma dicotomia entre o que se esperava ser uma “nova” política em oposição a padrões “tradicionais”, patrimoniais, clientelistas, que foi forjada no âmbito da nova cidadania formulada dentro das interpretações dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980. Nesta continuidade, e nesta expectativa, cria-se uma dicotomia difícil de desenredar, entre o papel desempenhado pelos espaços participativos em oposição à representação política e outras formas de relação entre estes “dois mundos” que este paradigma não nos permite compreender a não ser pela chave do “fracasso” das experiências ou do “atraso” dos sujeitos. Há que se pensar o quanto estas expectativas, forjadas no calor do momento e no entusiasmo do nascimento das lutas ainda servem para orientar as análises sobre as imbricadas relações entre atores coletivos, espaços de participação, representantes do legislativo e burocracias. Novamente, a saída parece mais complexa do que estabelecer

polos do bem e do mal ou soluções imediatas e milagrosas para velhos e arraigados problemas.

E esta dicotomia entre “novo” e “velho”, que distinguia nas narrativas do período estes movimentos e as SABs, faz parte da construção de uma concepção de identidade coletiva em alguma medida estática e essencialista. A identidade destes atores estaria ligada à ideia de autonomia, como não relação com o Estado e com outros atores políticos “tradicionais” e define-se a espontaneidade como a forma de ação legítima destes sujeitos, rejeitando todo um conjunto mais amplo de formas de ação possíveis. Para Cardoso (1987), essa “nova” identidade estaria fundada na “experiência de vida comum que reúne o grupo e seu modo democrático de funcionamento que garante a autenticidade do grupo. Tratada deste modo, a formação de identidades novas parece produto apenas de vivência de carências comuns que explicitam, para todos os membros do grupo, uma mesma condição de dominação” (CARDOSO, 1987: 29). A crítica de Cardoso com relação a esta concepção de identidade se refere ao fato de que ela não se constitui a partir da interação com outros grupos, não se discute a quem se dirige seu discurso, sendo assim uma concepção *substantivada*, reduzida à ideia de unidade de interesses e sem caráter relacional.

Na mesma direção de Cardoso, Edison Nunes (1989) retoma criticamente a reação popular ao surgimento de “novas carências” originadas nas “contradições urbanas” como a gênese dos movimentos populares urbanos. Se por um lado essa abordagem das carências tem um viés materialista que as relaciona com o comprometimento da “reprodução da força de trabalho” e, portanto, como sendo um produto do capitalismo em sua forma atual, outras leituras mais antropológicas fundamentam os processos identitários que definem as coletividades dos participantes dos movimentos sociais nestes processos. Assim, as carências urbanas seriam uma categoria importante, elaboradas tanto em uma perspectiva macro quanto micro nesta literatura. Ela seria capaz de fazer a ligação entre o indivíduo e o movimento, sendo uma “elaboração coletiva capaz de convencer a um número maior ou menor de indivíduos” (NUNES, 1989: 68). Sendo essas carências o alvo dos movimentos reivindicativos, elas estariam ligadas aos “critérios de legitimidade do poder”, na medida em que ao mesmo tempo em que há uma elaboração coletiva dessas carências, que lhe conferem esta dimensão de legitimidade, e que em certa medida, informa discursos para dentro e para fora dos movimentos, elas também se alteram a partir

de transformações na própria esfera da legalidade ou das instituições políticas, que passam a reconhecê-las como direitos, e, portanto, como legítimas, transformando as formas de acesso a elas e os mecanismos de cobrança pública.

Talvez aqui seja possível traçar paralelos com a noção de identidade coletiva proposta por Melucci, apresentada no capítulo anterior. Se há um elemento relacional na dominação política e nos fundamentos da legitimidade, não é possível partir de uma concepção substantiva de identidade, reduzida à unidade de interesses, como se essas próprias carências, que fundamentam tais interesses também não fossem construções, ou seja, como se não tivessem um caráter relacional. Assim, a crítica de Nunes a esta concepção, que vai na mesma direção da abordagem de Cardoso, é que os analistas não levam em consideração que os movimentos dialogam com outros atores, e em particular com organismos estatais, e ainda mais para lidar com estas questões.

Nunes (1989) cita o trabalho de Tilman Evers como emblemático neste sentido. Evers afirma que a causa das lutas populares é a pauperização e porque os bairros pobres são a expressão mais visível dessa pobreza, os movimentos de bairro são uma das formas de articulação. Na visão de Nunes, para Evers “as ações só se fazem onde a situação de emergência os obriga ou onde sua superação parece mais fácil coletiva do que individualmente” (NUNES, 1989: 71). Assim, as organizações de bairro surgiriam de duas formas: ou como estruturas organizativas que surgem espontaneamente das necessidades e carências, ou criadas desde cima, como base social de um partido ou de grupos da Igreja. Nunes reflete que esse segundo tipo de organização não deriva da “necessidade”, mas de programas estatais assistenciais e/ou projetos políticos e/ou religiosos. A crítica do autor para Evers é que somente para este segundo grupo é dado “o ‘privilégio’ de significar suas ações segundo projeto próprio, diferenciado, positiva e livremente articulado. Às classes populares cabe apenas a reação a uma situação, reação à qual é constrangida”(NUNES, 1989: 71 e 72).. Assim, os atores populares não seriam capazes de elaborar significados à sua própria ação, dentro deste tipo de concepção. Ao derivar as lutas de “constrangimentos” das estruturas, ou seja, como manifestações espontâneas das carências que as reifica, em última instância, rompe-se com a possibilidade de ver tais movimentos como produto da ação humana.

O resultado dessa operação lógica, para Nunes, é que ao “derivar o sentido da prática, que dada a finitude é sempre particular, das estruturas, implica necessariamente na admissão de duas lógicas distintas da ação” (idem: 73), separando a racionalidade das elites da ação “espontânea” do povo. Esta reflexão remete à questão da tutela das classes populares ao mesmo tempo em que submete a agência às “contradições urbanas”, ou às velhas contradições quanto ao desenvolvimento das “forças produtivas” e das “relações de produção”. A gênese dos movimentos estaria, sob diferentes registros ao longo dessa literatura, nas “‘novas necessidades’ postas à população pelo desenvolvimento das forças produtivas – às vezes como determinação, às vezes como causa eficiente (ainda que não suficiente)” (idem: 74).

Nunes identifica este tipo de interpretação nos trabalhos pioneiros e de grande fôlego de José Álvaro Moisés. Nas análises de Moisés, as contradições do desenvolvimento do capitalismo constituíram o ponto de partida para a “emergência de novas reivindicações populares, cuja especificidade, nesse caso, está em que surgiram a partir da condição subalterna do morador na cidade e não da sua condição no mundo do trabalho” (MOISÉS, 1979 *apud* JACOBI, 1980: 23). Os movimentos populares, portanto, seriam gerados pela *seletividade estrutural do Estado*, fazendo um paralelo entre a análise de Moisés e o conceito de Clauss Offe (1984) que pretende descrever as “preferências” do Estado diante das contradições do capital, neste caso, expressas no espaço urbano. Ele explica esse processo, importante para compreender o raciocínio no período que conseguia ligar lutas pulverizadas pelos bairros periféricos da cidade por creche, transporte, moradia, saneamento, saúde e unifica-las sob o signo de movimentos populares urbanos. Todas essas seriam manifestações das necessidades criadas pela reprodução do capital às classes populares nesta fase de desenvolvimento das forças econômicas.

Este tipo de raciocínio é adotado para explicar o surgimento de outras demandas como saúde, que decorre da mudança do ritmo de vida, que gera stress, acidentes, as creches, as maternidades, áreas de lazer, bibliotecas etc. Tudo isso “tem origem nas novas condições urbanas de vida que aprofundam a qualidade das expectativas, como a integração da mulher no mercado de trabalho ou a atomização da vida social e diluição da vida familiar, inerentes ao processo de urbanização” (NUNES, 1989: 76). Novamente, Nunes alerta para a questão da *agência* das classes populares no sentido da elaboração dos significados dos conteúdos das reivindicações, já que elas seriam um resultado quase

que imediato das estruturas capitalistas, de suas contradições, da dinâmica global da economia que coloca novas exigências à reprodução da força de trabalho, para a manutenção do próprio sistema.

Os movimentos urbanos usados nestas abordagens são geralmente os grupos populares reivindicativos, não adquirindo centralidade nos estudos dos anos 1980 mobilizações amplas e de caráter “pós-material” como o movimento feminista, racial ou ecológico (CARDOSO, 1987). Este recorte, relacionado à definição de identidade específica, traduz os “grupos populares como expressões de manifestações de classe” (CARDOSO, 1987: 30), destacando sua potencialidade revolucionária, substituindo o lugar do proletariado para a esquerda em períodos anteriores. Esta dimensão de classe atribuída às reivindicações da periferia urbana é um elemento importante para a constituição da identidade desses grupos, mas principalmente para a unificação de lutas pontuais e diversas que aconteciam nas organizações de bairro. A ideia de classe, mediada pela carência transmutada em direitos coletivos que garantia a “unidade analítica” e também ideológica e que permitia identificar lutas fragmentadas como um movimento social unificado e com potencial transformador.

Cardoso argumenta que este caráter unitário das lutas urbanas é muito mais uma construção dos analistas e da “esquerda”, faz parte mais de seu projeto utópico de construção democrática do que de fato do “desenvolvimento concreto das ações” (CARDOSO, 1987: 31) dos movimentos. Por essa razão, muitas vezes a prática descompassada das lutas urbanas desilude os analistas, que procuram justificar essas contradições com a ideia de “desenvolvimento da consciência” que leva a uma elaboração evolucionista, hierarquizando em níveis ações como quebra-quebras (elementares) até as assembleias populares (reais expressões da prática democrática). A crítica dessa segunda linha que ancora as identidades no cotidiano em relação às interpretações exclusivamente de classe das carências urbanas tem um sentido de demonstrar que

“Entre as condições concretas de existência e as lutas sociais, existe um conjunto de mediações. Ou seja: a maneira como múltiplos grupos e aglutinações vivenciam suas próprias realidades e sobre elas constroem suas visões do mundo e, dentro de determinadas conjunturas, se organizam para enfrenta-las, o que, novamente, nos leva para o campo da cultura e política, não é redutível às determinações macroestruturais: ‘não é, portanto, necessariamente, a miséria crescente, mas a consciência da pobreza que contribui para a mobilização popular’”. (DURHAM, 1984: 25 *apud* KOWARICK, 1987: 10).

E a partir daí a questão da identidade se volta para a construção da cidadania e não mais para a expectativa revolucionária. A formação da identidade coletiva, neste íterim, se volta mais para a dimensão do cotidiano e do local de moradia e os movimentos se descolam do caráter imediato de classe, sob o qual foram retratados num primeiro momento. Assim, para Boschi (1983) a classe social não aparece explicitamente como o fator de aglutinação dos movimentos em termos de sua expressão política e ainda que continuem envolvendo uma noção de transformação social, não se trata mais de mudar radicalmente o sistema, mas de defender os direitos mínimos da cidadania (BOSCHI, 1983: 73-4 *apud* KOWARICK, 1987: 11).

Jacobi desenvolve esta relação entre carência, identidade e cidadania, enfatizando a dimensão da heterogeneidade envolvida nesta disputa pelos direitos. Ainda que os movimentos sejam notadamente constituídos por setores populares, afetados em suas condições de vida, não é possível desconsiderar a heterogeneidade de suas lutas e organizações, além da diversidade de suas demandas. Durham trabalha esta problemática a partir da noção da percepção das carências em torno de uma “coletividade possível”. Mas estas coletividades organizam-se em diferentes níveis e os participantes e questão destacada por Jacobi (1987), a partir desta leitura de Durham é que esta passagem das carências para uma luta articulada por direitos não se dá imediata ou espontaneamente. A percepção das carências como um elemento unificador e politizador das lutas não acontece em todo e qualquer bairro onde estas sejam vivenciadas. É uma mediação necessária entre a carência e sua projeção nos eixos de luta. Esta ponderação nos leva à importância de “agentes externos” que operam esta passagem.

A Igreja tem um papel especial na retomada das mobilizações urbanas, especialmente, quando começa a interferir nos bairros através das Comunidades Eclesiais de base nos anos 1970. Elas teriam sido importantes não só para a organização das bases dos movimentos, mas principalmente para a articulação de um discurso unificador das lutas e que atribuía significado às demandas locais. Através delas inicia-se um esforço de resistência e oposição ao regime autoritário, consolidando não só formas de participação mais democráticas internamente às organizações populares como também a partir de sua intervenção se articula um “discurso popular” “que se contrapõe ao elitismo e mandonismo presentes nas relações sociais e nas estruturas de poder, a partir do que estariam

emergindo novas formas de percepção crítica das causas e consequências da exclusão socioeconômica e da dominação política” (JACOBI, 1987: 4).

Assim, a ruptura com os chamados padrões tradicionais da cultura política que ocorre nos movimentos comunitários a partir desta nova concepção de cidadania não ocorrem imediata e generalizadamente, mas é observada especialmente nos movimentos em que se destacam agentes ligados à Igreja e aos partidos de esquerda, ainda que os movimentos se preocupem sempre em ocultar suas relações e conexões com estes agentes políticos e confessionais (JACOBI, 1987: 13). Portanto, apesar de se autodeclararem “apartidários” e de terem sido definidos assim por uma parte do debate no período, é inegável a importância desses agentes externos inclusive na conformação da cultura política desses movimentos, de seu projeto de cidadania, da sua luta por direitos, e mais, foram fundamentais para unificarem lutas que estavam pulverizadas sob uma agenda comum, que a partir desse vocabulário compartilhado na perspectiva dos direitos ganhou destaque na luta contra a ditadura militar. Nas palavras de Jacobi

Assim, apesar “de os movimentos sociais urbanos terem como marca registrada a necessidade de declarar seu caráter apartidário, é fato que, em diversos movimentos, as manifestações do que se denomina cultura política identifica-os com certos partidos. No caso de São Paulo, é fato inconteste o peso que os militantes do Partido dos Trabalhadores exercem sobre a dinâmica de diversos movimentos, entre os quais se destacam o movimento de saúde da região leste, os movimentos de habitação e alguns movimentos de transportes. Segundo depoimentos obtidos junto a diversos representantes de órgãos públicos, principalmente nos setores de habitação e saúde, os movimentos que contam, em seu interior, com uma maior presença de militantes do PT e de certos setores da Igreja exercem uma pressão maior no plano reivindicatório. Estes movimentos continuam representando eixos articuladores de demandas que, dada a persistência e veemência de seus atores, veem obtendo uma crescente resposta do Estado e de suas agências. Talvez esta seja uma das principais mudanças no plano das relações Estado/Movimentos Sociais, onde o movimento é cada vez mais levado em conta como interlocutor coletivo”. (JACOBI, 1987: 14)

O autor demonstra que a interferência dos partidos nas dinâmicas locais passa a ser reconhecida pela potencialidade de alavancar o alcance destas lutas, projetando-as para além das esferas microterritoriais e dando um caráter articulado em níveis mais amplos, neste caso, em esfera municipal, mas ao longo do tempo, a mediação partidária é capaz de projetar as lutas locais e a noção de cidadania forjada em seu interior como um projeto que avança até nível nacional, em primeira instância através da interferência na formulação das políticas que compuseram a Constituição de 1989 e o desenho dos espaços de

participação ali sedimentados, e mais recentemente com eleição de presidentes oriundos indiretamente destes setores.

Ou seja, na medida em que as lutas nos bairros são reconhecidas pela sua validade no cotidiano, a literatura destaca o seu caráter fragmentado, pulverizado e surgem críticas quanto à ineficácia dessas reivindicações diluídas e fragmentadas atingirem o âmago do Estado. Se representar esta “nova identidade” desde o cotidiano democrática seria importante para o processo de redemocratização, essa “nova” cultura política por si só seria insuficiente para transformar essa realidade. Este tipo de crítica aponta para o reconhecimento da necessidade da presença partidária para que os movimentos consigam influenciar de fato o aparelho do Estado. Para Kowarick (1987) sem a presença do partido os movimentos teriam um alcance político limitado, ficariam restritos à suas esferas específicas de reivindicação (no bairro, na fábrica ou no sindicato); permaneceriam incapazes de produzir um espaço coletivo de transformação.

Kowarick, entretanto, se questiona, sobre o fato dessas concepções que delegam à ação partidária a potencialidade política dos movimentos. Para ele, este tipo de visão seria uma “reedição” da “versão clássica da ação política que tem por referência fundamental a representação, a aglutinação e direção partidária e a conquista do poder do Estado” como o horizonte das lutas. Do ponto de vista programático, Kowarick sugere a solução proposta por Evers (1984) que aponta para a necessidade de consolidar um partido não como vanguarda, mas como retaguarda dos conteúdos dos movimentos; seriam servidores e não seus donos; promotores de autoconsciência e não reelaboradores da subordinação dessas classes.

A questão que fica novamente, é que a relação entre partidos e movimentos, ainda que necessária, do ponto de vista da consolidação destes sujeitos como unidades discursivas e como amplificadores do escopo de suas lutas territorialmente limitadas, não foi tratada pela teoria como uma questão de pesquisa; foi enfrentada como necessidade histórica, mas não de forma concreta, empírica, explorando suas ambiguidades e contradições nesta construção dos sujeitos políticos. Ainda que se tenha avançado da polaridade analítica, expressa em eixos como “passividade ou ativismo, espontaneidade versus organização, autonomia ou dependência, heterogeneidade social versus unidade ideológica” (KOWARICK, 1987: 5), em alguma medida, foram mantidos como agentes

externos, assim como a Igreja, que teve papel inegável na formação dos movimentos populares e na sua centralidade no cenário político da transição democrática.

Se levarmos este pensamento do período sobre o caráter de classe ou popular da identidade coletiva dos movimentos urbanos às últimas consequências, ou seja, se houvesse uma relação imediata entre vivenciar uma necessidade material e se mobilizar em torno dela, teríamos um cenário em que todos os movimentos populares abrangeriam toda a sociedade. Eles seriam imediatamente legítimos e não teriam porque se preocupar tanto em construir bases, convencer quem está dentro e fora deles da pertinência de suas lutas. Portanto, Nunes quer chamar atenção para a intermediação necessária entre a dimensão material e a política, que só pode ser retomada pelo papel da cultura, ou da construção simbólica, de projetos políticos (DAGNINO, 2000). Nesta direção, as matrizes discursivas (SADER, 1988) seriam fundamentais para articular e constituir os significados compartilhados da luta (FELTRAN, 2006), determinantes para que alguns grupos se mobilizem, e elemento explicativo para que outros bairros não tenham tido as mesmas experiências políticas, ou na mesma intensidade.

Sader (1988) fala das matrizes discursivas que fundam os movimentos sociais nos anos 70 e 80. Derivados de uma estratégia de setores da Igreja católica de mobilizar os setores populares através das comunidades eclesiais de base, da relação com o novo sindicalismo ou da esquerda marxista que também passa a se voltar para as ações dos “pobres em nível local”, o autor está iluminando também os intermediários, ou *mediadores* que participam deste processo, não como figuras exógenas, mas articulando essas carências vivenciadas em nível microterritorial, na esfera do cotidiano, com lutas mais amplas como a superação do capital, ou seja, contribuindo para a atribuição de um significado mais amplo a elas.

Dentro de um processo em que essas comunidades específicas e localizadas, juntamente com seus articuladores, identificam inimigos e aliados comuns, é possível fazer a passagem das *carências* como elementos imediatos da experiência, uma *necessidade objetiva*, para a *carência como um discurso* legitimador de demandas, que pressiona o poder público a cumprir uma certa noção de justiça social. Este processo é fundamental, portanto, para definir as fronteiras dos movimentos, para dentro e para fora dele, para consolidar bandeiras de lutas, *frames*, marcar demandas que se expressam em nível local,

mas que são compartilhadas por vários sujeitos semelhantes ao redor da cidade, para forjar ciclos de protestos, para construir de fato um sentido unitário de luta que se expressa na prática de maneira pontual e territorialmente fragmentada.

Parece fazer sentido retomar o conceito de Melucci de movimentos como uma “abstração analítica”, já que eles não existem sem este discurso que os unifica, e no limite, sem sujeitos que operam esse discurso unificador, sejam eles partidos, fóruns ou outros catalizadores desta identidade coletiva. A ideia da própria *carência* como uma construção estratégica, resultante da relação entre a experiência dos sujeitos, seus aliados com agendas mais amplas (partidos, sindicatos, igreja), sua relação com agências públicas e com as fronteiras da legalidade e da legitimidade parece, portanto, promissora para captarmos dentro de contextos específicos e a partir de sujeitos concretos as relações entre identidades coletivas, contexto, redes e repertórios.

É essa operação que distingue os “movimentos populares urbanos” como uma categoria analítica e como fenômeno empírico no contexto específico dos anos 1980 e que faz com que olhemos hoje para esses mesmos sujeitos, nos mesmos bairros, fazendo coisas muito semelhantes e tenhamos dificuldades em nomeá-los com categorias abstratas que generalizem estas experiências. Talvez seja um problema sim da teoria, mas também é um problema da própria dinâmica política pela qual passaram esses sujeitos nas últimas décadas. Daí a importância de compreender o sentido que esses movimentos adquiriam como conceito neste contexto fundante, o processo de desconstrução desta categoria e a relação dessa inflexão teórica com as transformações políticas próprias da construção democrática no Brasil.

A conclusão de Jacobi, que ilustra de modo completo as mudanças nestes paradigmas, aponta para a necessidade de desfazer a noção de autonomia e de autogestão das demandas populares como o eixo de caracterização das relações entre Estado em movimentos; é reconhecer, portanto que estas relações não só existem como são fundantes deste campo, já que os movimentos têm um senso necessário de eficácia, na medida em que buscam resolver suas carências. Na chave do reconhecimento de direitos, essa dimensão pragmática passa pelo Estado. Resgatar esta relação significa também reconhecer a heterogeneidade desses atores, e colocar esta relação como um campo de disputas, fluxos e contra fluxos, e não como um direcionamento que leva ao

inexorável fim dos movimentos quando da obtenção das demandas, pela chave da cooptação. Essas disputas revelam também que o Estado enquanto ator, não só é perpassado pelas disputas que se estruturam no interior da sociedade, e pela força que adquirem ali a partir da articulação com partidos e outros “agentes externos” como também expressa esta heterogeneidade no interior de sua própria organização, em sua ossatura material, para utilizar os termos de Poulantzas (1984). As próprias agências estatais teriam direcionamentos diversos, expressariam interesses e tomariam posições que não podem ser tomadas à priori como contra ou a favor dos movimentos ou de quaisquer outro tipo de interesses. Ou seja, é preciso analisar os caminhos pelos quais estas forças se articulam, se enfrentam, a maneira pela qual se constroem os interesses de Estado e sociedade neste campo de lutas que é complexo, multifacetado e especialmente dinâmico, considerando as diversas possibilidades de negociação e interação, e até de enfrentamento desde um ponto de vista conjuntural ou condicionado por limitações postas pelo contexto em que eles ocorrem.

Esta visão de que o contexto recorta o objeto conflui com o conceito de Melucci (1996 *apud* TATAGIBA, 2011) de movimentos sociais como “abstração analítica”. Para o autor “no real o que existe é um conjunto de organizações e indivíduos frouxamente ligados entre si e que se reconhecem, e são reconhecidos, como parte de algo que é maior do que cada um isoladamente” (TATAGIBA, 2011: 3). Nas palavras de Melucci “tende-se muitas vezes a representar os movimentos como personagens, com uma estrutura definida e homogênea, enquanto na grande parte dos casos, trata-se de fenômenos heterogêneos e fragmentados que devem destinar muitos dos seus recursos para gerir a complexidade e a diferenciação que os constitui” (MELUCCI, 2001: 29 *apud* TATAGIBA, 2011: 3). Esse “algo maior” para Tatagiba insere as lutas pontuais, fragmentadas, urgentes em uma “textura relacional que conecta o tempo presente, com a memória e com os projetos futuros” (*ibidem*).

A partir desta leitura crítica da literatura dos movimentos sociais pode-se não só questionar os conceitos de autonomia e espontaneidade como eixos interpretativos destes movimentos, assim como é possível partir da desconstrução da categoria de novidade como estruturante destas experiências. Assume-se que há uma continuidade nas lutas destes sujeitos desde o período anterior, desde os anos 1940, e que há elementos teóricos e empíricos que explicam o porquê de seus momentos de invisibilidade do ponto de vista

acadêmico e de latência do ponto de vista político. Para Lavalle (2003), esses movimentos se tornam invisíveis para a teoria após os anos 1990 porque a teoria se volta para outro conjunto de atores, a nova sociedade civil, mais adequados às novas expectativas normativas de democratização do Estado que se centravam, neste novo contexto, nos espaços participativos e não mais na ação dos movimentos. Doimo (1995) também afirma que as expectativas normativas depositadas sobre estes atores, bem como o desgaste do debate que se centrou nos argumentos de autonomia e institucionalização explicam o sumiço destes sujeitos como categorias empíricas centrais.

Porém, é possível argumentar que, do ponto de vista político, estes movimentos têm sim períodos de latência, em que se tornam menos evidentes, menos visíveis na arena de lutas urbanas, cedendo espaço para outros atores, ou até mesmo dando uma sensação de que há uma desmobilização. O que se observa é que as relações estabelecidas com outros atores políticos, e a presença dos chamados “intermediários” ou “agentes externos” no nível local é central para explicar esta latência. Se nos anos 1940 e 1950 eles ganham visibilidade nas lutas urbanas, inclusive na grande imprensa e interferem na arena eleitoral foi porque partidos e políticos investiram pesadamente nestes atores locais, e através de vários mecanismos, promoveram a unificação de suas lutas localizadas e fragmentadas em uma agenda comum. O mesmo pode ser dito sobre os anos 1970 e 1980.

Como observamos pela visão da literatura sobre o período, a própria construção da identidade coletiva em torno dos movimentos populares dependeu de uma operação política que articulou carências vivenciadas em nível local, nos bairros, no cotidiano, dentro de uma luta maior, relacionada com um projeto novo de cidadania, e ainda mais, com uma agenda de construção democrática. O argumento é que estes atores localizados, fragmentados, que já existiam nos bairros desde muito antes, como já demonstramos, não teriam alcançado este estatuto político de movimentos populares urbanos e nem a importância histórica neste contexto se não fosse a atuação das Comunidades Eclesiais de Base, dos sindicatos e do Partido dos Trabalhadores. Assim, eles foram o que foram, também graças a estes agentes, e não porque foram “autônomos, espontâneos e novos”. A recuperação histórica que faremos a seguir visa demonstrar como se deu esta construção de suas relações com estes agentes intermediários concretamente e qual foi o papel de cada um deles na construção dessa identidade coletiva e dessa agenda democrático-popular.

Compreender a importância e o papel destes intermediários também é central para entendermos o contexto seguinte, dos anos 1990, quando há um discurso de refluxo dos movimentos, quando “eles saem de cena”. O que ocorre na verdade é uma mudança na agenda política mais ampla, inclusive no âmbito da atuação destes intermediários, que deixam de centrar sua ação no nível local e se voltam para a disputa político-eleitoral, para as ações institucionais e no Estado. São as relações e o contexto, portanto, que explicam esse ciclo de visibilidade e invisibilidade dos movimentos locais, através de sua articulação em agendas mais amplas e unificadas.

### **2.2.1. A experiência dos movimentos populares na cidade de São nos anos 1970 e 1980 e a importância dos articuladores políticos**

Visando fazer esta reconstrução da relevância dos agentes intermediadores, Feltran (2007) destaca nos anos 1970 a “narrativa dos pioneiros”, o discurso dos moradores das favelas neste período que relembram o sofrimento das pessoas que migravam de várias regiões do Brasil para a cidade de São Paulo procurando condições mais favoráveis de vida e que ao chegar ali precisavam viver em locais sem água, luz, esgoto, em terrenos irregulares, distantes do centro, sem acesso aos serviços públicos básicos. Nesta narrativa dos pioneiros são observados alguns dos dilemas causados pelo processo excludente e contraditório da urbanização na cidade, que criou um padrão de segregação espacial, com impactos na esfera política, no qual as periferias cresciam em ritmo acelerado, sem contar com infraestrutura adequada, ao mesmo tempo em que as organizações políticas que representaram os setores populares nas décadas anteriores vão sendo sufocadas pelo autoritarismo do regime militar.

Neste bojo, a leitura de trechos da bíblia entre os favelados, destacada por Feltran (2007) por missões religiosas inicialmente era uma maneira de confortar o sofrimento da espoliação urbana, mas no final dos anos 70 ganham um sentido político; com o avanço da teologia da dentro da igreja, nessa época, missionários chegam às periferias mais distantes e pobres da cidade, especialmente na Zona Leste, e as reuniões de reza passam “também a discutir temas mundanos: a precariedade da moradia, o cheiro do esgoto a céu aberto, a

falta de água e luz para as famílias, de creches e escolas para as crianças, a violência” (FELTRAN, 2007: 89). Assim, as reuniões religiosas se tornaram um meio para organizar ‘povo’ em ações de melhoria concreta das condições de vida.

“Grupos de jovens, estudantes e moradores passaram a auxiliar os religiosos nos cultos e especialmente nas ações comunitárias, que incluíam desde salas de alfabetização de adultos até a construção da rede de esgoto canalizado da favela, em mutirão tocado pelos próprios moradores. A concretização de benefícios fundamentais ao morador da favela foi aos poucos ampliando a participação nos grupos comunitários, que se encontravam toda semana” (FELTRAN, 2007: 90).

Essas reuniões foram o início da mobilização coletiva, o despertar para o reconhecimento de carências e necessidades compartilhadas, que passo a passo vão sendo politizadas e construídas sob um eixo de demandas que eram de todos do bairro. Em torno das necessidades materiais imediatas, uma “camada” de politização foi sendo consolidada, num processo contínuo e complexo de construção de uma identidade coletiva, mediada inclusive pela circulação desses “favelados” em reuniões crescentemente politizadas com personagens políticos famosos, por exemplo, que voltavam do exílio, e do contato com grupos políticos oriundos de outros espaços, como o movimento operário e de outras classes, como o movimento estudantil (FELTRAN, 2007: 90).

Já na virada para os anos 1980, a abertura do regime favorecia a circulação de discursos novos nestas reuniões e foi especialmente influente neste momento a interlocução com o novo sindicalismo que emergia com as greves operárias no ABC paulista, onde, aliás, muitos moradores das periferias trabalhavam. A partir deste contato, o movimento dos bairros absorveu o discurso das classes populares como protagonistas da conquista por justiça social, compartilhado pela teologia da Libertação e a ala socialista destes movimentos. Neste contexto começa a se articular a criação de um partido em São Paulo, fruto da interação entre os moradores das favelas mobilizados em movimentos comunitários, o novo sindicalismo, setores “progressistas” da Igreja e “muitos personagens que voltavam do exílio político”, articulado em torno deste discurso comum. A expectativa era que esse partido dos trabalhadores, construído organicamente, auxiliaria na migração efetiva das demandas da periferia para esfera política. O partido representaria os setores populares organizados e se basearia no trabalho de base feito com esta população (FELTRAN, 2007: 91). É notável neste processo a “múltipla militância”, em que os mesmos

militantes participavam ao mesmo tempo de reuniões do movimento, dos trabalhos comunitários, do partido e do sindicato, em que “só mudava a pauta, mas as pessoas eram as mesmas” (idem), numa confluência de discursos e de práticas que possibilitaram a consolidação do que se chamou de “movimento”.

Feltran (2007) fala desta formação dos movimentos populares urbanos a partir da trajetória do Movimento de Favelados, iniciando a investigação na Vila Prudente, Zona Leste. É interessante porque a narrativa do autor demonstra que o “movimento” foi na verdade o resultado da construção dessa rede e de sua identidade. A experiência do MDF é especialmente importante neste trabalho porque ela mostra como se articularam as demandas locais em bairros periféricos neste contexto; ela evidencia como o “movimento” como uma “abstração analítica”, como “rede”, como “comunidade de sentidos” foi se formando na prática a partir da interação desses moradores com outros de bairros próximos e distantes, mas que compartilhavam demandas vinculadas ao problema da segregação urbana.

A articulação desses sujeitos como movimento neste contexto histórico se dá especialmente pela mediação de agentes como a igreja, que inicialmente fomenta a articulação primária dessas comunidades, dos sindicatos, que inserem um elemento de politização dessas demandas articulando um discurso que possibilita que os unifiquem como unidade discursiva, via um entendimento das carências urbanas como uma condição de classe. Contribui também neste sentido o partido, que em sua estratégia de formação embrionária possibilitou a circulação desses militantes ao redor da cidade, e através dessas reuniões, que juntavam militantes de campos semelhantes, articulou essas agendas que se encontravam fragmentadas nos bairros em um discurso unificado, que passo a passo ia ganhando escala municipal. Observa-se aqui a formação de uma rede associativa que através desses mediadores conseguiu conectar no tempo demandas que estavam espacialmente isoladas.

A experiência do MDF discutida por Feltran se conecta, assim, aos “inúmeros movimentos sociais de bairros surgiram nas periferias urbanas carentes” (CALDEIRAS, 1984 *apud* CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 234) em meados dos anos 1970. Inspirados pela experiência urbana e coletiva de marginalização e abandono, apesar de todos os esforços individuais para serem incluídos através do consumo e trabalho, estes

movimentos perceberam que a única forma de forçar as autoridades da cidade a estender a seus bairros a infraestrutura urbana e os serviços necessários era através da organização política.

A partir desta consolidação de uma identidade coletiva para estes movimentos a partir das carências urbanas, marca dos anos 1970, há um segundo momento nestas lutas, resultado da abertura do regime político em meados dos anos 1980 quando o governo municipal começa a responder às demandas desses moradores por serviços públicos básicos, como a provisão de água encanada e luz, mesmo em bairros irregulares e favelas. O governo então passa a lidar com estes setores de uma forma diferente. A ação pública deixa de ser centrada na tentativa de remoção desses moradores das favelas e começa a incorporar o atendimento de parte de suas demandas, ainda que isso colocasse em questão a legalidade da ocupação dos territórios, já que com as contas de água e luz em mãos os moradores poderiam demonstrar o uso continuado dos espaços, o que lhes possibilitaria brigar pelos registros de posse (FELTRAN, 2007: 92). A mobilização do MDF em torno da provisão desses serviços e o seu engajamento da disputa com empresas públicas e governo municipal ampliou a participação dos moradores no movimento, e a disputa pela taxa mínima de água e luz forjou a primeira grande reivindicação coletiva do MDF.

Este episódio revela uma inflexão importante no movimento: primeiro destaca-se o papel articulador do movimento que consolidou uma saída coletiva para um problema que estava sendo individualmente pelos moradores, e que se não fosse esta intervenção política de articulação, poderia ter continuado por longa data a ser tratado assim. Desta forma, ao retomar o discurso de direitos e da cidadania em torno da pauta de água e luz, o movimento confere um caráter geral para a demanda, articulando favelas isoladas geograficamente, ao mesmo tempo em que dá projeção política para esta agenda. E esse é um segundo elemento de inflexão neste episódio, pois a partir daí o MDF passa a encarar realmente o poder público como interlocutor e a se pauta publicamente como representante das demandas dos favelados de São Paulo.

Em 1983 essa luta foi assumida pela vereadora recém-eleita Luiza Erundina do PT; tendo sido eleita basicamente pelo voto dos favelados, Erundina articulava em torno do seu mandato parlamentar o Movimento Unificado de Favelas do qual fazia parte o MDF

(FELTRAN, 2007). Neste momento, são consolidadas instituições políticas e sociais que passam a articular e representar esses setores, no âmbito societário, como movimento, na esfera das relações de trabalho e nas instituições políticas formais, ou seja, no Estado, ampliando o escopo do projeto que unificava não só favelados, mas outros movimentos populares urbanos que emergiam neste contexto, consolidando um projeto político articulado em torno da cidadania e da conquista de direitos por setores até então excluídos dos benefícios do crescimento da cidade. Neste momento, “tanto a criação do PT, quanto da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do MUF respondiam, em diferentes escalas, à intencionalidade estratégica de produzir sujeitos políticos representativos de setores sociais até então destituídos do cenário político, em período de transição do regime” (FELTRAN, 2007: 94).

À medida que o MDF ia conquistando demandas a partir da negociação com Estado e empresas públicas de distribuição de serviços e ia demonstrando os benefícios concretos obtidos pela ação coletiva, mais moradores iam aderindo ao movimento e as assembleias do MUF iam ficando cada vez mais lotadas. O MUF deixava claro nestes espaços que havia muitos outros movimentos e favelados mobilizados como eles, o que ampliava o sentido de “nós” cada vez mais expandido e legitimado a partir de um discurso que mudava a compreensão de suas privações, projetando-as não mais nos fracassos individuais, mas na injustiça social (idem). Esse discurso se articulava ao “projeto democrático popular” do qual o PT foi ator central e operacionalizavam este projeto concreta e cotidianamente numa agenda local, expressa pelos problemas de cada favela discutidos nas assembleias, ao mesmo tempo em que os projetava num cenário maior.

Assim, o nexos entre justiça social e o clima de democratização política fortaleceu as bases locais do MDF, e ele cresceu muito nos anos 1980. E esse foi o discurso que articulou muitas outras lutas significativas deste período, todas elas com embasamento local, desde um registro que relacionava as carências específicas com esta agenda mais ampla da injustiça social e se mobilizavam em torno do projeto de democratização, num eixo discursivo que conseguia amarrar anseios localizados e fragmentados numa expectativa nacional de alteração do regime político, o que dava grande fôlego e expectativa a estes sujeitos, mesmo em suas lutas fragmentárias e cotidianas. O discurso dos novos movimentos sociais, já mencionado, preenche de significado esta dimensão

microterritorial e suas lutas não parecem vazias e solitárias, mas são sempre remetidas a um espaço de conflito maior e mais “legítimo”.

Por compartilharem identidades coletivas e repertórios, num universo discursivo comum que articulava demandas locais e fragmentárias à agenda mais ampla da cidade, dentro de um projeto democrático popular, várias movimentos similares ao MUF e MDF, do ponto de vista de sua composição primária de base microterritorial, puderam ser observados na cidade de São Paulo nestas décadas. Ainda que mobilizados em torno de demandas específicas setorialmente, por dizerem respeito à carências urbanas vivenciadas pela população periférica e pobre da cidade, eles foram interpretados dentro de um processo político mais amplo e relatados pela literatura dentro da grande categoria “guarda-chuva” de movimentos populares urbanos.

“Situam-se nesta perspectiva as lutas em torno da regularização dos loteamentos clandestinos, os movimentos por água e esgoto, transportes, creches, postos de saúde e, mais recentemente, os dos favelados (...) os movimentos vão delineando novas formas de ação onde o fator unificação cumpre papel significativo. As primeiras formas de mobilização nascem da real necessidade dos moradores, que desenvolvem diversas formas de articulação” (JACOBI, 1982: 150)

Jacobi (1982) descreve vários desses movimentos na virada dos anos 1970 para os 1980 em torno de equipamentos urbanos. Um deles é o Movimento de Luta por creches que se inicia em 1973 e a partir de 1979 a mobilização começa a crescer aglutinando diversos bairros e passa a atuar em quase todos os bairros da capital, especialmente ao lado de favelas, fábricas e na periferia da cidade (idem), reivindicando a construção desses equipamentos onde na há o serviço e a melhoria na qualidade nos locais onde as creches funcionam precariamente. Posteriormente, o movimento passa a reivindicar uma maior presença das lideranças na gestão dos serviços e a questionar os critérios de conveniamento da rede privada prestadora dos serviços e a distribuição dos recursos.

Juntamente ao Movimento dos Favelados, o Movimento dos Loteamentos Clandestinos é a outra face da luta pela terra na cidade neste período (JACOBI,1982), e também se expande a partir de 1976 quando passa a pressionar a prefeitura pela regularização dos terrenos comprados há mais de cinco anos e mesmo depois que os moradores terminam de pagar as prestações não recebem a escritura definitiva de compra

e nem inscrevê-los no registro de imóveis. É uma das primeiras ações que geraram movimentos populares em meados da década de 1970. Jacobi conta que o Movimento dos Loteamentos Clandestinos se organiza a partir de 1976 em alguns bairros da Zona Sul da cidade. Ele se forma a partir de comissões de bairro que tinham como objetivo organizar a luta pela regularização dos loteamentos. Pouco tempo depois o movimento se expande para 40 outros bairros, a partir do trabalho desenvolvido pelas CEBs e pela Pastoral da Periferia, além de contar com o apoio de advogados do Departamento Jurídico das Faculdades de Direito da USP e da PUC. Em fins do ano de 1978, aproximadamente 150 bairros se mobilizam na Zona Sul e o movimento se inicia também nas Zonas Leste e Oeste (JACOBI, 1982: 166).

O objetivo da luta era a regularização das propriedades para obter as escrituras, além dos benefícios públicos para os bairros, já que estes bairros não existem juridicamente para o poder público, o que significa também a articulação do movimento com outras pautas locais, já que os bairros onde os loteamentos clandestinos eram a maioria, havia uma precariedade completa de todo o tipo de serviços e equipamentos, desde o saneamento até a saúde. A luta em torno dos loteamentos clandestinos também se articula e ganha escala e a participação massiva dos moradores se torna um fator de pressão e de conscientização dos mesmos sobre as responsabilidades dos inúmeros agentes envolvidos – órgãos do poder público, loteador, imobiliária, Registro de Imóveis em sua situação de precariedade. A unificação das lutas dos moradores de diversos bairros da cidade se dá em torno do processo de obtenção de informações, da procura de documentos, escrituras, a partir da qual se organiza e politiza essas lutas, que antes eram desorganizadas e atomizadas através de ações individuais dos moradores em busca dos seus registros de imóveis (idem).

Na Zona Sul, onde o movimento era maior em meados de 1978, surge a primeira proposta de coordenação do Movimento no sentido de centralizar a luta na região. Essa organização se transforma num ponto de contato dos bairros participantes, representando aproximadamente 150 mil moradores (idem). Em 1979 o movimento tem seu apogeu, onde mais de dois mil moradores desses loteamentos realizam um comício em frente à Prefeitura, exigindo a imediata regularização dos loteamentos e protestando contra a omissão do poder públicos. Eles denunciam que a prefeitura é coautora da irregularidade porque não exigiu o cumprimento da lei e dessa maneira permitiu a proliferação da

clandestinidade. Novas leis são aprovadas nos anos seguintes, e os processos de legalização se mostram morosos e os responsáveis permanecem impunes, apesar da recorrente pressão dos moradores. Durante este período de expansão do movimento, instalam-se colegiados nos bairros, desde onde os moradores podem encaminhar suas demandas. Esta medida vai atomizando o movimento e torna impraticável uma ação organizada e estruturada, segundo Jacobi. A prefeitura vai lentamente concedendo anistia aos terrenos irregulares, o que gera uma diferenciação entre os bairros. Esse fato vai esvaziando o movimento em muitos bairros. Para o autor, a ação paliativa do Estado dividiu o movimento e essa pulverização o enfraqueceu (JACOBI, 1982: 168).

A experiência do Movimento dos Loteamentos Clandestinos mostra a fragilidade da articulação dessas lutas, especialmente na Zona Sul da cidade. Uma intervenção pequena do Estado já foi suficiente para desarticular um movimento que adquiriu em pouco tempo uma enorme adesão, mesmo sem resolver efetivamente o problema, que, aliás, ainda hoje é pauta de lutas nas periferias da cidade. Aqui percebemos, por exemplo, que não havia a presença marcante de nenhum “agente externo” ao movimento, como partido ou igreja, fazendo parte desse esforço de articulação, e isso talvez explique, em parte, a fragmentação pela qual passam ainda nos anos 1980.

A partir de 1981 começam a acontecer ocupações de terra massivas na Zona Sul da cidade, onde os moradores sem terra começam a abrir rapidamente loteamentos e a construir suas casas em regiões ao redor de fazendas ainda presentes nas últimas fronteiras urbanas, como o Alto da Riviera. O governo reage violentamente e ataca as CEBs. As ocupações neste período levantam a questão, que ainda mobiliza a população pobre paulistana, da elevação dos aluguéis na área urbana, o que torna inviável a permanência das famílias, que passam a buscar nas favelas uma alternativa em face ao agravamento da crise econômica e das condições de vida neste momento (JACOBI, 1982). Essas ocupações foram a gênese no nível local do Movimento de Luta pela Moradia, que se articulando às associações de bairro da Zona Sul posteriormente ganha escala municipal (GOHN, 2008).

Entretanto, apesar das ocupações de terra neste período se relacionarem posteriormente com a criação do Movimento de Moradia, a nova expansão das favelas, especialmente na Zona Sul, entra em contradição com a ineficácia do transporte urbano, e

encontra enormes desafios do ponto de vista do acesso aos serviços urbanos básicos, por uma série de razões que dizem respeito à dinâmica de isolamento do próprio território, inclusive por se localizarem perto de áreas de mananciais, e também por se encontrarem muito distantes do centro da cidade e de outros movimentos importantes, que se concentravam na Zona Leste. Do movimento das ocupações dos anos 1980 surge então um processo contraditório, em aumentam os casos que os terrenos eram ocupados de maneira cada vez mais desarticulada, desesperada, esbarrando nas fronteiras da legalidade e da legitimidade e já com dificuldades de encontrar respaldo no projeto político mais amplo, ainda que sejam lutas também embasadas em nível local e tenham se proliferado de forma numericamente volumosa, em resposta à crescente degradação das condições de vida. Faltou ali, novamente, a articulação de outros sujeitos capazes de conectar as várias experiências que pipocavam, desordenadamente cidade afora no mote dos movimentos populares urbanos. Apenas parte dessas experiências, portanto, compôs o Movimento de Moradia. Outra parte continuou flutuando num espaço físico precário, disperso e distante.

Num sentido inverso das experiências da Zona Sul da capital, ligadas à questão da posse da terra, emerge o Movimento Popular de Saúde, na Zona Leste da cidade, como um exemplo bem sucedido do ponto de vista da capacidade de articular “colegiados locais” em demandas de escala municipal e em alguns momentos, até nacional. É um dos mais conhecidos movimentos populares do período e bastante citado pela literatura, especialmente por ter sido um dos precursores das experiências de participação cidadã na gestão de equipamentos públicos, que marcam os anos 1990. Além da influência direta na agenda participacionista, outra “consequência” importante do Movimento de Saúde neste período inicial é que a partir de sua organização, à princípio em torno de demandas específicas, começa a fomentar o debate e a politização de outras demandas locais, funcionando como mais um polo articulador da organização comunitária, para além de seu domínio de agência (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo). É um movimento que marca especialmente a mobilização coletiva de nível microterritorial até hoje, com características ainda muito semelhantes a este período fundante.

O movimento de saúde inicia na Zona Leste da cidade ao redor de inúmeras denúncias de mau funcionamento nos serviços prestados feitas tanto pelos moradores quanto pelos médicos sanitaristas desde 1979. Moradores e médicos constatam que os

mesmos problemas afetam vários serviços de saúde na região e indicam as causas desses problemas, relacionando-os com a falta constante de pessoal, reflexo da baixa remuneração, ausência de um sistema digno de promoção, falta de treinamento, dentre outros fatores que demonstram a quase caótica situação dos centros de saúde e o sofrimento e humilhação a que têm de se submeter os moradores mais pauperizados para poder usufruir dos serviços públicos. O acesso a serviços dignos é visto por estes sujeitos que articulam as denúncias como pleno direito dos moradores (JACOBI, 1982: 157). A partir de meados da década de 1970 começam a se organizar movimentos populares para reivindicar melhores condições de saúde, não só através da construção de novos prédios, e da expansão da rede, mas também demandando um serviço mais eficiente.

Nesse bojo, o movimento cria “conselhos” populares para fiscalizar os serviços prestados *in loco*, o que gera naquele momento um conflito com as “autoridades” que até então eram as únicas figuras que influíam sobre este universo de “controle” (idem: 159). Em 1979 uma comissão composta por 12 mulheres, com o objetivo de fiscalizar o funcionamento do posto de saúde conquistado pela população é eleita por uma mobilização que leva à eleição do primeiro conselho de saúde em 1979 na região Leste da cidade, em que 8146 pessoas participaram - um número bastante elevado para um contexto de autoritarismo e desorganização da sociedade civil decorrente do regime (SADER, 1988 *apud* AVRITZER et al, 2004: 48). Essas representantes “Não são funcionárias da Secretaria de Saúde, não são remuneradas e não trabalham como voluntárias no posto. Foram eleitas para defender os direitos dos moradores através de reuniões nas ruas dos bairros, recebendo reclamações e encaminhando-as à Secretaria de Saúde” (JACOBI, 1982: 159).

À medida que o Conselho de Saúde ia conseguindo vitórias, fomentava a participação no bairro, conscientizando a população de outros problemas que poderiam ser resolvidos da mesma maneira e foram surgindo a partir daí outras comissões como de transportes, creches, asfaltamento, cultura, que resultou no Movimento por Melhores Condições de Vida do Jardim Nordeste na região de São Mateus, desvinculado de outras entidades como Igreja, SABs ou partidos, sendo portando o próprio conselho popular o indutor da articulação de uma agenda local ampla.

Experiências semelhantes à do Jardim Nordeste começam a ser frequentes em vários bairros da Zona Leste, que reivindicam postos de saúde, tendo ido seus moradores até à Secretaria da Saúde para apresentar sugestões e demandas específicas. O Movimento de Saúde adquire notoriedade em 1979 quando convida o recém-empossado secretário de saúde para visitar a região e constatar *in loco* os problemas nos serviços e ouvir diretamente as reivindicações da população. A primeira Assembleia do Movimento de Saúde ocorre neste período e nela comparecem mais de mil pessoas e a partir daí apresenta uma pauta unificada de demandas para a melhoria nos serviços prestados na região e depois do evento continuam acompanhando o cumprimento das promessas feitas pelo Secretário pessoalmente presente. As comissões que acompanharam a implementação das pautas da Assembleia foram ampliadas e incluíram bairros que ainda não participavam do movimento, que foi então se expandindo. Dentre as promessas, estava a criação de um conselho de saúde em cada unidade de atendimento, que foi incorporada oficialmente na lei orgânica que regulamentou o Sistema Único de Saúde no final dos anos 1980.

Neste contexto, a crescente pressão dos movimentos tornou cada vez mais difícil a omissão da Secretaria e por isso o próprio secretário vai à periferia e ouve reivindicações. A partir deste momento se torna frequente a ida da população à Secretaria para apresentar suas reivindicações. Esse processo vai se tornando rotineiro e gera uma significativa transformação nas relações, pelo menos na questão da saúde, entre a população e o poder público. Desta mobilização crescente resulta o apressamento na liberação de verbas, o que em gestões anteriores não se dava (JACOBI, 1982: 160).

Este processo leva à consolidação do Movimento Popular de Saúde que se institucionaliza em todo o Brasil em 1981: “e é ele que constrói a reivindicação da participação popular, que estará na base da reivindicação da participação na saúde levada até a Constituinte e presente durante a elaboração da Lei Orgânica Municipal de São Paulo” (AVRITZER et al, 2004: 48). Ricci (2004) destaca o movimento de saúde como o expoente mais expressivo da “hegemonia discursiva e política dos movimentos sociais urbanos, em especial daqueles fortemente vinculados à Teologia da Libertação e

Comunidades Eclesiais de Base”<sup>16</sup> (RICCI, 2004: 59) que marcou os anos 1980. Segundo seu argumento, estes movimentos que emergem nos anos 1980 na capital apresentam uma estrutura organizativa horizontalizada, o que lhes permite adquirir uma grande capilaridade no território paulistano, além de permitir a conformação de redes que se apoiavam em pequenos grupos comunitários. Para Ricci (2004), tais movimentos “constituíram teias de relações entre si”, que por sua vez, “conformariam novos espaços públicos, constituindo zonas de ação dos movimentos sociais que transfiguram espaços até então não definidos como locais de ação política” (idem: 61).

A partir da segunda metade dos anos 1980 os movimentos populares urbanos em geral começam a se institucionalizar, como resultado de seu próprio crescimento, e também da abertura do regime, que ampliou as possibilidades de interlocução com o Estado e obtenção de suas demandas. Eles passam a captar mais recursos internacionais e incorporam a dimensão legal aos seus discursos. Alguns deles, como o MDF, se tornam figuras jurídicas, o que facilita as relações com governos e órgãos de financiamento externos, que passam a dar suporte material ao movimento até os dias de hoje (FELTRAN, 2007: 96).

Desde este momento, o MDF deixa de ser uma organização comunitária centrada nas demandas da Vila Prudente, na zona Leste, e passa a ser um movimento articulador de entidades comunitárias e intermediar em diversas escalas de atuação social e política, adquirindo uma estrutura organizacional mais complexa, assim como um modo de ação mais elaborado. Este modelo de articulação de entidades de bairros ainda persiste na periferia da cidade atualmente. O MDF atuava neste período em mais de 40 favelas somente na zona Leste, estimulava em cada uma delas “obras coletivas de melhoria, em regime de mutirão autônomo”, além de ter apoiado neste regime comunitário a construção de creches comunitárias, casas de cultura, reformas em vielas e barracos e concluído obras de esgoto canalizado (FELTRAN, 2007). Depois da bem sucedida campanha municipal em torno da água e luz, o MDF percebeu que precisava de uma nova bandeira

---

<sup>16</sup>Ricci afirma que esse cenário é específico da cidade de São Paulo, pois no Rio de Janeiro, por exemplo, “as associações de bairro destacaram-se como protagonistas das práticas associativas, chegando a se tornar interlocutores privilegiados de governadores a partir de então” (RICCI, 2004: 60). Belo Horizonte e Vitória transitaram entre essas duas formas de associativismo urbano.

agregadora de diversos movimentos comunitários esparsos pela cidade, e em 1986 articula uma nova campanha de interesse coletivo: a luta pela Concessão do Direito Real de Uso (CDRU). O movimento assume então a causa da regularização fundiária na cidade e pregava a posse coletiva da terra, com garantia legal e individualizada para o uso dos moradores.

Nesta nova agenda coletiva de lutas, diferentemente da primeira, em torno de água e luz, a luta era pela garantia legal de direitos, o que demonstra um novo enfoque nas ações coletivas do final dos anos 1980, que pode ser generalizado para outros movimentos. E diferentemente do movimento pela legalização dos loteamentos clandestinos da Zona Sul, o MDF da Zona Leste, manteve a mobilização de base para a pressão política como uma estratégia central do movimento, mas que agora estava associada à ação institucional de advogados e assessores técnicos.

Feltran (2007) demonstra que na aparição deste tipo de ação mais formal dos movimentos, o partido tornou-se também mais central para a mobilização. No caso do MDF, mas que é semelhante ao de outros movimentos do período, os movimentos contavam com a negociação da aprovação de projetos de seu interesse na Câmara dos Vereadores, o que dependeria da atuação dos parlamentares petistas eleitos por eles. Desde este período em São Paulo o PT passou então a ser o mediador político fundamental entre os movimentos sociais e a institucionalidade política. A partir de então os movimentos passam a se vincular com o partido e “a enfatizar a atuação política às ações pontuais de melhoria em cada favela assessorada”. (FELTRAN, 2007: 98).

Assim, ainda que partindo de demandas de natureza muito semelhantes, como a regularização de loteamentos clandestinos, na Zona Sul, e a regularização da posse coletiva dos terrenos das favelas pela CDRU pelo MDF, na Zona Leste, as estratégias utilizadas pelos movimentos diferiram, e ainda mais a mobilização da rede de aliados e do discurso de direitos. O MDF foi mais longe do ponto de vista de combinar tanto a “velha” mobilização e pressão numérica via protestos, quanto a aliança com especialistas, que ajudavam no respaldo legal da causa, até aqui semelhante ao que o movimento dos loteamentos clandestinos fez anos antes, mas com a diferença de ter levado a disputa também para dentro do parlamento, através da articulação com o partido. Este último

recurso pode ter sido decisivo na extensão da luta para outros bairros, assim como na durabilidade da disputa, que não arrefeceu tão rapidamente quanto no caso da Zona Sul.

O trânsito institucional entre movimento, partido e Estado, então, já se mostrava como um recurso importante no final da década e passa a ser determinante na década de 1990, compondo a principal aposta desses atores na redemocratização. A relação com o discurso jurídico também passa a ser incorporado cada vez mais por estes atores, que começam a lidar cada vez mais também com o judiciário como instância de disputa, especialmente no final dos anos 1990. Mas pode-se dizer que este foi um repertório aprendido neste momento de inflexão da luta, e na medida em que funcionou, foi incorporado ao repertório definitivo. Movimento semelhante é feito pelo Movimento de Saúde no mesmo período, compondo um repertório que incorpora cada vez mais a dimensão legal e as relações com especialistas e partidos.

Em resumo a essas importantes experiências de mobilização populares dos anos 1970 e 1980, exaustivamente retratadas pela literatura destaca-se a presença de articuladores, intermediários, “agentes externos” que possibilitaram sua existência para além de sua organização local. Como eixo comum dessas mobilizações, apesar de todo o discurso em torno da “autonomia e da espontaneidade” dos movimentos sociais que marcam estas duas décadas “heroicas” dos movimentos populares urbanos, o que se observou nos casos descritos acima por Feltran e Jacobi é que o estatuto político e sua ação são resultado da presença da igreja, dos partidos, dos sindicatos e de profissionais como articuladores das demandas locais, até então fragmentadas e circunscritas às respectivas comunidades e associações de bairro, em torno de uma agenda maior. Foi essa agenda articulada em torno da noção de cidadania e ao redor de um projeto político popular-democrático que permitiu que essas manifestações locais se projetassem no cenário político como um “ente” coletivo, conhecido como movimentos populares urbanos.

Assim, foi importante nessa tarefa de articulação, e em alguns casos até mesmo para o sucesso do encaminhamento das demandas para o Estado e para sua projeção demandas na esfera pública, a presença do suporte dado por técnicos “especialistas”, engajados nas respectivas causas, como advogados, arquitetos, engenheiros, médicos

sanitaristas, assistentes sociais, que contribuíram inclusive para a formulação de um discurso de direitos, palatável pelas instituições políticas.

Além disso, como já destacado em inúmeros trabalhos sobre o tema, foi notável o papel das Comunidades Eclesiais de Base, que funcionaram como uma organização mobilizadora de novas bases para este esforço comunitário desde os anos 1970, levando o projeto popular democrático para terrenos ainda pouco explorados politicamente; o envolvimento com os sindicatos também teve influência no sentido de articular um discurso de classe, unificador de todas as carências que eram sentidas, *a priori*, em suas especificidades, e que passavam, então a ter um sentido mais geral e a identificar um inimigo comum – o Estado autoritário.

O formato organizacional do Partido dos Trabalhadores no início dos anos 1980 também facilitou esta interlocução e a consolidação desta agenda articulada em torno das demandas locais. Amaral (2010) destaca, corroborando neste sentido, que os núcleos de base foram a principal inovação organizacional do Partido dos Trabalhadores na época de fundação (AMARAL, 2010: 108), definidos nesta conjuntura como órgãos básicos de organização e participação partidária dos quais todos os filiados fazem parte. No período antes da fundação do partido em 1979, os membros do então movimento pró-PT que apoiavam a carta de princípios do Movimento tinham que se integrar aos Núcleos e participavam de suas reuniões e atividades regularmente. Eles eram centrais dentro das estratégias iniciais de mobilização do partido, tanto que quando o PT foi lançado em 1980, só foram credenciados os representantes indicados pelos núcleos. Formados a partir do local de moradia, trabalho, categoria profissional ou movimento social, eles foram incorporados ao desenho institucional do partido no seu Primeiro Estatuto e no Regimento Interno, aprovado em 1981. Refletindo esta dinâmica “basista” dos grupos de origem do partido, com destaque às CEBs e ao novo sindicalismo. Para Amaral, “os núcleos foram expressão concreta de um partido construído de baixo para cima, marca de nascença fundamental da agremiação e importante elemento de identidade entre os militantes petistas” (AMARAL, 2010: 108).

Motivados não tanto pela função eleitoral, mas pela agregação de interesses, os núcleos de base atuavam como agentes de mobilização social, caracterizada pela atuação de alta intensidade dos filiados, sendo que 19% dos núcleos e 23% dos membros do

partido se concentravam na grande São Paulo em 1980 e esse número se expandiu até 1982, como parte da estratégia de ação partidária pretendia viabilizar o PT do ponto de vista legal e eleitoral (AMARAL, 2010). Por esta razão, o autor demonstra que o período de maior atividade dos núcleos coincidiu justamente com um ciclo de intensa mobilização e protestos por parte dos movimentos sociais, ou seja, entre 1978 e 1984.

Porém, entre 1982 e 1990 o número de núcleos refluíu, e eles vão sendo progressivamente abandonados, esvaziados, ou deixaram de existir; quando ainda existem, têm uma ação episódica e acabam se transformando em comitês eleitorais de apoio que se reúnem apenas às vésperas de convenções do partido. Até 1990 ainda havia a preocupação dentro das resoluções do partido para revitalizar os núcleos e fortalecer as bases, mas desde então as convenções deixam de se preocupar com eles em seus debates, o que demonstra a redução de sua importância junto à organização interna petista (AMARAL, 2010: 111). A partir deste momento se verifica a ausência de membros dos núcleos de base nas instâncias deliberativas do partido, o que evidencia que as atividades partidárias não passam mais por eles.

Os núcleos de base refletem neste momento inicial uma preocupação do partido em canalizar demandas dos atores da sociedade civil organizada por maior participação política. Por isso eles surgem nesta conjuntura da transição democrática e sua expansão esteve vinculada a este contexto. Para Amaral, isso ajuda a compreender por que mesmo com todos os problemas estruturais para a formação dos Núcleos, como por exemplo, a falta de recursos, eles se expandem naquele momento. A partir de meados dos anos 1980, quando há um refluxo na mobilização dos movimentos, suas estratégias de atuação se pulverizam e se diante das inúmeras oportunidades de interação com o Estado e com a política institucionalizada, os Núcleos deixaram de ser o local privilegiado de discussão e articulação política por parte dos movimentos sociais junto ao PT e passaram a concorrer com os Diretórios Municipais (DMs). Essa concorrência, entretanto, era favorável aos DMs pela sua natureza institucional, o que lhes garantia uma posição privilegiada na relação com parlamentares no plano local e com instâncias partidárias superiores, o que propiciou seu crescimento como estratégia partidária, num novo contexto (AMARAL, 2010: 113-4).

Como consequência, na segunda metade dos anos 1990, o partido se volta para uma maior preocupação com a ampliação da presença institucional e de sua base eleitoral,

e isso faz com que a direção do PT se concentrasse na expansão partidária baseada na abertura de DMs. Esta inflexão reflete uma mudança na definição do partido quanto ao espaço que deseja ocupar no cenário político mais amplo. Para Amaral

“Se no momento de fundação os NBs foram a resposta organizativa para as demandas de construção de um partido democrático e ancorado essencialmente na “esquerda social” (GARCIA, 1994), a partir de meados dos anos 1980 eles perderam espaço dentro de um contexto de ampliação da base social do partido e de maior preocupação com a presença institucional e a competição eleitoral. Dentro dessa lógica, os DMs ganharam espaço e os incentivos se dirigiram para a incorporação de grandes contingentes de filiados, ainda que com uma militância de menor intensidade”. (AMARAL, 2010: 116).

Entretanto, se o partido foi importante na articulação dos movimentos dos anos 1980, a inflexão em sua estratégia de mobilização de bases, que sai de um eixo local e do incentivo de uma militância de maior intensidade e engajamento popular para a busca de cada vez mais filiação e bases eleitorais, também repercute na dinâmica dos movimentos populares, especialmente no nível local. Esta mudança no PT está inserida, por sua vez, em uma alteração no contexto mais amplo, em que os setores de esquerda deixam de ter que disputar a derrubada de um regime autoritário e passam a ser incorporadas na dinâmica formal da democracia. Ou seja, o lugar das lutas políticas nesta nova conjuntura se altera veementemente e a disputa por dentro do aparato do Estado não passa a ser apenas um objetivo do PT, mas também é incorporada pelos próprios movimentos, que aprofundam ainda mais sua relação com o Estado e com as instituições políticas como interlocutores privilegiados. A partir daí, esses movimentos começam a adquirir outros tipos de acesso às instituições, incorporam novos aprendizados institucionais e ampliam seus repertórios de ação.

Ao mesmo tempo, pode-se supor que a ausência desta importante peça na engrenagem da articulação das demandas locais em agendas mais ampla tenha um impacto expressivo neste âmbito; e não é coincidência que os movimentos populares urbanos percam espaço como expressão dessas demandas dos bairros. Na verdade, as lutas desde os bairros deixam de ter a centralidade que conquistaram ao longo dos anos 1980 e os movimentos que sobrevivem a este período passam a atuar em outras esferas, centrando sua ação especialmente nas disputas que ocorrem em âmbito municipal e tendo

como principal interlocutor o Estado, e não mais as bases comunitárias. Esse é o cenário ambíguo que os movimentos locais enfrentam nos anos 1990, explorado a seguir.

### **2.3. Anos 90: trânsitos institucionais dos movimentos sociais para o Estado**

O grande debate em torno dos movimentos sociais nos anos 1990 se dá em torno dos impactos da institucionalização sobre a mobilização e a agenda política aponta para o refluxo de suas ações. Do ponto de vista acadêmico, a literatura sobre o tema também passou por um notável refluxo neste momento, e os movimentos sociais deixam de ser objeto de análise desde então.

É preciso compreender como se deu este refluxo, quais foram as explicações formuladas pelos analistas naquele momento, e principalmente à posteriori para justificar esta significativa inflexão na teoria política. Para tanto, é mister revisitar a crítica feita à teoria dos novos movimentos sociais, que embasou os primeiros estudos sobre o tema. A construção das narrativas sobre os movimentos sociais no “período heroico” (CARDOSO, 1987) a partir do registro da Teoria dos Movimentos Sociais promoveu dentro do campo uma onda de otimismo teórico. Doimo (1995) nestas análises se partia da hipótese de que “esses movimentos sociais teriam o porte de sujeitos capazes de provocar a ruptura da estrutura capitalista, por sua promessa de ‘democracia de base’ ou ‘direta’, de ‘autonomia’ em relação ao Estado e de ‘independência’ em relação aos partidos políticos” (DOIMO, 1995: 48). Acreditou-se neste contexto na possibilidade de uma “grande virada” apesar da visível pulverização de práticas reivindicativas pelas periferias que portavam, curiosamente, o mesmo teor discursivo. No entanto, ao invés de uma transformação profunda conduzida por essas forças, o que se viu na passagem da década de 1980 e no início dos anos 1990, foi uma transição conservadora rumo à democratização, através de um pacto entre as elites políticas, em condições “fortemente favoráveis à continuidade de mecanismos e de orientações da velha ordem” (DOIMO, 1995).

Surge uma crise no interior da teoria, questionando o “verdadeiro” papel dos movimentos, avaliando seu fracasso diante da perda de uma “oportunidade histórica de formular um projeto suficientemente consistente e capaz de se contrapor às forças adversárias”; e emergem questões e abordagens que tentavam justificar a inadequação entre as premissas analíticas então adotadas e o curso dos acontecimentos políticos (idem: 49). Ganha então terreno uma terceira matriz interpretativa dos movimentos sociais, reconhecida por Doimo como “enfoque institucional” que tinha como eixo a tentativa de mostrar que as ações dos movimentos sociais não eram tão ante Estado quanto se pensava e que os conflitos e alianças com o Estado eram dependentes dos interesses em jogo ou inerentes ao próprio processo. Essa matriz dá origem a uma enorme tensão na literatura que se representa pelo binômio autonomia-institucionalização. A discussão paradigmática em torno da polarização autonomia-institucionalização levou à inibição do avanço teórico da discussão, paralisando-a no processo de transição democrática (DOIMO, 1995).

Passada euforia em torno dos novos sujeitos e a ressaca em torno das expectativas frustradas pelo contexto em que ocorreu a construção democrática brasileira, Lavalle, Castello e Bichir (2004) revisitam o debate e os sujeitos, que outrora estavam em cena. O argumento de Lavalle et al (2004) é que não foi o processo de institucionalização dos movimentos que levou ao seu desaparecimento nos estudos acadêmicos e reduziu seu estatuto político exaltado anteriormente. Há um conjunto de fatores associados a esta inflexão, dentre os quais se destaca as “mudanças na lente analítica adotada na literatura que tenderam a iluminar outros atores sociais produzindo um efeito de ocultação nos movimentos sociais que, no entanto, continuaram presentes no cenário da ação coletiva com considerável vitalidade” (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004: 1). Eles demonstram que os movimentos sociais continuam sendo centrais nas redes associativas, ainda que hoje partilhem esta centralidade com novos atores, denominados como entidades “articuladoras”.

Para Lavalle et al (2004) os fatores que se conjugam com o paulatino esfriamento do ambiente social relacionados com as organizações populares associadas ao que se convencionou chamar de “novos movimentos sociais” foram

“Primeiro, o desfecho da transição: a reabertura da arena política e seus atores tradicionais, a construção de conexões entre demandas populares e os circuitos de representação de interesses próprios ao sistema político, o engajamento de parte dos atores societários criados no contexto da ditadura na construção de atores propriamente políticos. Segundo, a exaustão e o desgaste inerente ao ativismo de atores que não atingem patamares de institucionalização capazes de estabilizá-los. Por último, e em sentido inverso, a institucionalização e cristalização desses atores sob logicas corporativas, ou seja, a desmobilização ocasionada não pelo desgaste, mas pela cooptação”. (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004: 2).

Do ponto de vista teórico, esse esfriamento se expressou em uma crise de expectativas e no progressivo abandono das teorias de movimentos sociais (idem). Mas há um quarto fator, relacionado a emergência de novas formas organizativas que conquistam a centralidade que antes era característica dos movimentos sociais. Essas novas formas organizativas, que se tornam centrais neste novo contexto pós-redemocratização são organizações com perfil pulverizado, organizado tematicamente em torno de questões de interesse geral e em torno de temas “pós-materiais, que coincidem com as chamadas Organizações Não-Governamentais. As ONGs passam a definir a tônica do campo da ação coletiva a partir dos anos 1990. Sua centralidade não se expressa para Lavallo et al (2004) apenas pela sua proliferação, mas também porque suas características passaram a definir o que se convencionou chamar de “a nova sociedade civil” nomeada como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos que se mobiliza em torno de questões de interesse geral e se reporta à opinião pública.

Lavalle (2003) demonstra que mesmo que esta visão da “nova” sociedade civil defenda a “diversidade da arte da associação (...) pouca coisa sobrevive às exigências desse crivo normativo. Com efeito, particularmente favorecidas por tal recorte analítico, as ONGs constituíram a figura associativa por excelência do debate” (LAVALLE, 2003: 100). A tônica desses atores estaria na “tematização pública de problemas”, providos do mundo da vida, com objetivos não sistêmicos e de interesse geral, mediante a geração de consensos morais, ou seja, não circunscritos a certas comunidades locais ou de classe. A ênfase das ações dessas organizações recairia então, muito mais sobre o aprimoramento dos espaços públicos, das instituições democráticas, do debate amplo com a sociedade do que as preocupações com problemas localizados em comunidades e grupos específicos eram capazes de responder. A partir destas exigências normativas, portanto, os olhares da teoria e da política deixam o nível local e a ação comunitária e se voltam para a articulação de outros discursos, agendas e interesses que se projetam em outros campos de luta. A

coordenação de ações “propositivas”, “intervenções práticas”, prestação de serviços, e atividades com este tipo de natureza iam se tornando cada vez mais “impróprias” para estes “novos” atores sociais genuínos dos anos 1990.

Ainda que munida dos atributos que outrora caracterizaram os movimentos sociais, a saber, a autonomia e espontaneidade, esta nova sociedade civil colocava seus esforços em outras possibilidades de ação social, constituindo outros repertórios, agendas, âmbitos de ação. Assim, os “atores tidos como pilares da ação social emancipadora no curso dos anos 1980 tornaram-se *persona non grata* na lista dos atores representativos da sociedade civil no decênio seguinte – tal o caso do movimento sindical e dos atores eclesiásticos” (LAVALLE, CASTELLO e BICHR, 2004: 6). O debate normativo que orienta essa agenda dos anos 1990 em torno da “nova sociedade civil” exclui também partidos, grupos de interesse, organizações econômicas, instituições hierarquizadas, como a igreja e leva também à expulsão do campo das associações civis que têm comportamentos relacionados, diante dos termos desse debate, às negociações inerentes à esfera política, que estariam na fronteira do “genuíno potencial democratizador” da sociedade civil”, e passam a ser definidas a partir deste olhar como apêndices do sistema político (LAVALLE, 2003: 105-6). Neste bojo se enquadram boa parte das associações de moradores e organizações comunitárias, que outrora estavam dentro da categoria de movimentos populares, mas que neste novo momento, pela proximidade estratégica que mantiveram com partido e com Estado, não caberiam nas definições da “nova sociedade civil”, e portanto, não responderiam mais às expectativas de democratização da sociedade.

Além de um efeito de exclusão de atores que não correspondiam às expectativas da teoria, o tipo de concepção de sociedade civil aqui adotada também repõe a dicotomia entre “natureza” das relações do Estado e dos atores civis, taxando certos tipos de lógicas, formas de ação e relações com o sistema político como “ilegítimas” ou incompatíveis com o caráter essencialmente democrático desses atores. É possível visualizar um padrão de entendimento dessas relações semelhantes ao problema posto pela categoria de autonomia no interior do debate dos movimentos sociais dos anos 1980. Aqui, além de o sistema político permanecer na “caixa preta”, atores que lidavam com ele eram excluídos também das abordagens empíricas.

Do ponto de vista político, a passagem dos anos 1980 para os anos 1990 é marcada por uma fragmentação entre os militantes que os fragmenta entre o avanço das lutas específicas de cada um dos movimentos, que passam a ganhar projeções mais ampla e caráter institucionalizado, e as mobilizações político partidárias em torno da Constituinte e atuação nas bases. Os movimentos adquirem um estágio bastante avançado. E “na esteira da popularidade conquistada como uma das lideranças desse processo de lutas, Luiza Erundina teve legitimidade suficiente para, em 1988, tornar-se a candidata do PT à prefeitura de São Paulo” (FELTRAN, 2007: 99). Segundo Feltran, A eleição gerou surpresa até mesmo dentro do MDF, movimento originário da candidata, e alterou o cenário de atuação política não só deste ator, como dos outros movimentos populares na cidade. Erundina não só tinha origem no movimento, como era uma integrante fundamental para a articulação desses movimentos e assim, compôs os quadros de confiança da prefeitura quase que inteiramente a partir de uma distribuição negociada de cargos entre as ex-lideranças populares de movimentos, que estavam até ali organizados informalmente ou precariamente institucionalizados, além dos sindicalistas e intelectuais vinculados ao PT.

Figuras importantes na organização das lutas a partir dos bairros se deslocam então para o nível municipal, o que tem efeitos ambíguos para essas comunidades que, ao mesmo tempo em que têm seus aliados diretos no poder, e, portanto, têm seus trânsitos institucionais facilitados, perdem importantes articuladores, que nem sempre são repostos nos locais, o que gera em alguns casos uma sobrecarga nesses sujeitos e em outros casos um distanciamento permanente de suas bases políticas. Desde os efeitos que este processo provocou em nível local é possível observar um dos principais dilemas enfrentados pelos movimentos sociais quando viram “Estado”. A múltipla militância e o trânsito institucional, ainda que tenham trazido benefícios do ponto de vista do acesso às políticas para estas comunidades, significou ao fim dos anos 1990 uma desarticulação desta esfera de mobilização microterritorial que ainda não pode ser reconstruída. Os ecos desse esvaziamento e desmobilização reverberaram fortemente no debate acadêmico, que interpretou este processo como “a morte” dos movimentos populares urbanos e são percebidos em nível local, conforme analisaremos no último capítulo desta tese.

Este processo complexo dos anos 1990 teve também uma outra faceta, interpretada como a ONGuização dos movimentos. Como uma saída para o processo de refluxo, e aproveitando a “oportunidade política” oferecida pela ampliação do acesso a recursos

públicos e privados para gerir serviços conveniados, essas organizações locais passam a investir na prestação de serviços, o que as manteve com recursos materiais para amparar as mobilizações que continuaram, sim, ocorrendo neste período, ainda que com visibilidade e escalas reduzidas. Não é possível dizer que os movimentos tenham desaparecido neste período, ou depois dele, mas é necessário pontuar que houve mudanças do ponto de vista do escopo de sua atuação, resultado direto da alteração da estrutura das redes políticas e associativas que se voltam para uma outra esfera de atuação – a municipal – e para um outro campo de lutas – especialmente para o Estado e o partido.

Os movimentos em escala municipal tinham agora que não só apoiar o partido e o governo que acabaram de eleger, como contribuir efetivamente para a administração dos programas implementados (FELTRAN, 2007: 100). Neste bojo, para Feltran, a natureza do movimento como ator social e político deveria ser alterada. Esta mudança se refletiu de maneira especialmente aguda na relação entre as lideranças e suas bases nos bairros. Nas palavras de Feltran:

“A construção artesanal das relações entre movimento e as suas bases nas favelas, que o legitimava publicamente, passou a ser feita com menos afinco. A estrutura de mediação entre Estado e sociedade estava em plena construção, e os movimentos sociais foram forçados a assumir sua tarefa nela às custas de submeter-se, conscientemente, à falta de tempo e ao excesso de trabalho que acompanham os militantes de um processo político dessa magnitude” (FELTRAN, 2007: 101).

Apesar do grande engajamento das organizações populares, comunitárias e religiosas neste processo, elas passam a ocupar espaços bem menos relevantes na disputa política interna ao governo. O partido, em confluência com o argumento de Amaral (2010) vai então assumindo o de ator central no campo ‘democrático-popular’ (FELTRAN, 2007). Ao mesmo tempo, como já mencionado, o partido altera suas estratégias e se volta para um programa cada vez mais instrumental e voltado para o Estado e menos ligado aos setores populares e locais. Se antes se articulava em torno de um discurso que emergia das bases, agora “percebia-se que o Estado deveria ser o lócus de irradiação do projeto de transformação à esquerda. A partir do Estado, o partido construiria uma ‘democracia participativa’ que deveria radicalizar a participação popular na esfera política” (idem: 101). Esses espaços participativos passam a ser o que restou do projeto democrático popular da década anterior e o partido constrói, junto com a academia, todo um discurso normativo em

torno dessa nova aposta, que substituiu então no campo das expectativas democráticas, a figura outrora ocupada pelos movimentos com bases comunitárias. Os olhares na política e na acadêmica se voltam para o Estado, e especialmente para essas instâncias.

O partido passa também a pautar um papel específico aos movimentos populares, impondo aos seus quadros a necessidade de se submeter a “formações” e “capacitações” para esta nova tarefa de gestão (FELTRAN, 2007) e se proliferam neste período cursos de formação de lideranças e capacitações em gestão de políticas públicas. Foi incentivada cada vez mais a participação de atores com perfil “mais competente gerencial e tecnicamente e mais centrado na intermediação entre decisões de governo e execução de políticas públicas” (idem: 104), aproximando-os cada vez mais de uma agenda técnica e gerencialista das políticas, esvaziando conflitos e o papel da intermediação política dos movimentos e lideranças.

Outra inflexão importante ocorre nesse momento e marca o campo: na medida em que os movimentos viram governo, quanto mais setorializadas e específicas as demandas, mais ágeis podem ser as soluções apontadas (FELTRAN, 2007). Neste ínterim, surgem inúmeros fóruns temáticos e entidades articuladoras setorialmente, que se diferem por serem especializadas, e conseguem acessar de maneira mais eficaz do que os movimentos comunitários do período anterior as secretarias de governo. Esta tendência leva também a uma setorialização dos grupos movimentistas que passam a ser organizados em um eixo temático que acompanha a institucionalização das políticas públicas pós-Constituição de 1988, em torno de questões como saúde, educação, moradia, assistência social, saneamento, obras etc. Essa setorialização produzida pela adaptação da agenda dos movimentos ao formato institucional do Estado provoca também mudanças na organização dos próprios atores coletivos e em suas redes, operacionalizando a ideia de mútua constituição. Movimentos como o MUF, por exemplo, se pulverizam neste momento entre movimentos e grupos com demandas setoriais. Assim, o movimento se especializa e se traduz no Movimento de Moradia, abandonando “a amplitude dos temas reivindicados pelas favelas” (FELTRAN, 2007).

A setorialização dos movimentos como uma adaptação ao formato institucional do Estado talvez seja um dos elementos com maiores consequências sobre os atores coletivos locais. Articulados tradicionalmente, desde o seu fortalecimento organizacional

nos anos 1940, em torno das agendas mais amplas e gerais dos bairros, o formato institucional desses atores locais não cabia mais nas instâncias de interlocução com o poder público, que adquiriam um caráter cada vez mais especializado e setorializado a partir dos anos 1990. Esta dinâmica se reproduz inclusive nos espaços participativos, e por maiores que fossem as expectativas normativas em torno de seu potencial democratizador, estas instâncias de interlocução socioestatais não foram projetadas pensando nos atores locais, que já existiam há décadas, mas sim no formato que o próprio Estado acabou impondo aos movimentos.

Ainda que os movimentos que estavam atuando em nível municipal tenham conseguido, apesar dos muitos prejuízos, adaptar-se a essa estrutura especializada até por estarem em um processo crescente de interlocução com o poder executivo, ao que parece os atores locais não acompanharam esta dinâmica. Eles se encontravam, então, nos anos 1990 cada vez mais desconectados das agendas mais amplas dos movimentos, que se voltavam para o Estado e se descolavam das bases. Ao mesmo tempo, os movimentos locais ao se voltarem também para a construção do partido, na medida em que este passa a adotar outras estratégias de mobilização cada vez mais ligadas às dinâmicas eleitorais, e menos voltadas à articulação das demandas dos bairros, estes atores coletivos com base territorial não conseguem encontrar ali também eco para projetar mais amplamente suas lutas. Também não encontram respaldo nos novos espaços participativos, que eram a aposta de democratização do Estado, mas que não foram desenhados a partir das características desses sujeitos periféricos. Assim, as organizações populares comunitárias dos bairros não deixaram de atuar nos anos 1990, nem tampouco de existir, mas deixaram de ser visíveis onde agora se centrava a agenda política principal: no Estado, no partido e nos espaços participativos.

Neste contexto, o governo Erundina termina com uma grande frustração por parte do MDF, o movimento de onde ela surgiu, quando a Lei que aprovaria o Direito Real de Uso da Terra para as favelas, tramitando desde 1986, não foi aprovado. A partir daí as lideranças perdem motivação, os “moradores de favela, que já não acompanham de tão perto as discussões, permaneceram sem a garantia legal do direito de habitar a metrópole” (FELTRAN, 2007: 105), o que revela, nesta experiência do MDF, um cenário de desarticulação das bases, que se reflete também na derrota do PT nas duas eleições municipais que se seguiram e que colocam um cenário bem mais complicado para os

movimentos populares a partir de 1993. Maluf assume a prefeitura no polo oposto do espectro ideológico e tinha os movimentos populares vinculados ao PT como adversários diretos e históricos. Ele paralisa os mutirões, não renova contratos com assessorias técnicas que embasavam os projetos de moradia popular e os movimentos passam por uma fase de escassez de recursos materiais para executar projetos ligados não só à moradia, mas em todas as políticas sociais. O governo investe em prédios populares do “projeto Cingapura” e o movimento de moradia passa a “disputar com o novo governo suas antigas lideranças de base, especialmente nas favelas beneficiadas pelo Cingapura” (FELTRAN, 2007: 106).

Assim, o autor resume as ambiguidades dos anos 1990 para os movimentos populares, que haviam investido pesadamente na conformação de um projeto democrático popular que transita para o Estado, mas que não só fracassa eleitoralmente na segunda metade da década, como deixa consequências irreversíveis do ponto de vista da mobilização coletiva, com reflexos especialmente dramáticos do ponto de vista local:

“Todo o campo dos movimentos populares de São Paulo acabara de fazer um esforço enorme de reestruturação, interna e externamente, para atuar como governo, alinhado aos marcos político-partidários e às necessidades da gestão. Entretanto, o novo governo já não queria mais estes movimentos. Também já não era mais possível, com a nova estrutura organizativa do campo movimentalista, mobilizar as bases populares para fazer resistência: nas mudanças de contexto, a capacidade reivindicativa de todo o campo já declinara definitivamente.” (FELTRAN, 2007: 106).

Neste refluxo, algumas lideranças de movimentos que migraram para o Estado retornaram às bases, mas uma parte considerável dos movimentos para continuar sobrevivendo como ator político durante essas gestões conservadoras de Maluf e Pitta na cidade passam a se dedicar mais à construção do PT. Nesse bojo, parte da equipe técnica que atuou nos mutirões e na implementação das políticas sociais durante o governo Erundina passou a atuar na assessoria a mandatos de parlamentares petistas. As lideranças movimentalistas voltam aos seus locais, mas agora como representantes do partido naquele contexto, como assessores também e representantes dos mandatos nos seus locais de origem. Fragmentados, setorializados e com dificuldades de permeabilidade local, os movimentos sobrevivem dentro de uma estrutura partidária que agora também tinha outros propósitos e adaptam-se a ela.

Os efeitos desta relação entre os movimentos e as estruturas partidárias podem ser observados ainda hoje, quando percebemos a enorme permeabilidade do PT nos bairros onde foi feita a pesquisa, além de um tipo de dinâmica política local, bastante recorrente, que articula partido e as ações movimentalistas dos bairros, num tipo específico ação coletiva local, que se utiliza das redes partidárias, forjadas neste contexto dos anos 1990, para acessar o Estado e conquistar demandas para as comunidades locais.

#### **2.4. Os anos 2000: pragmatismo político e experiências participativas: os anos 2000**

A primeira metade dos anos 2000 na cidade de São Paulo é marcada pela eleição de Marta Suplicy para prefeitura em 2001. A gestão Marta deixa algumas marcas importantes que têm rebatimentos sobre a dinâmica da ação coletiva: a descentralização administrativa, a consolidação dos conselhos gestores e a experiência breve com o Orçamento Participativo.

Dentre as principais inovações institucionais implementadas no governo Marta a criação de 31 subprefeituras na cidade, que descentralizaram a administração municipal, certamente teve um impacto positivo do ponto de vista da aproximação da burocracia aos cidadãos, ampliando o acesso a ela. Essa foi apenas uma das respostas do executivo aos movimentos sociais que esperavam que sua eleição “representasse uma mudança em direção a um processo de tomada de decisões mais democrático e participativo” (OTTMANN, 2006: 167). Além disso, o governo implementou e regularizou os conselhos gestores de políticas públicas definidos pela Constituição de 1988, mas que ainda não haviam sido postos em prática pelos governos conservadores que a antecederam.

Outra inovação importante foi a implementação de uma versão simplificada do Orçamento Participativo na cidade. Instituído em 2001, no primeiro ano deliberou apenas sobre distribuição de bens nas áreas de saúde e educação. No segundo ano incluiu a habitação como uma terceira área de prioridade em 23 das 31 unidades regionais (WAMPLER, 2004 *apud* AVRITZER et al, 2004: 53). Para Sanchez (2004 *apud* AVRITZER

et al, 2004: 54) o OP potencializou a expansão dos movimentos de moradia, saúde e associações comunitárias no território, expandindo sua presença para o conjunto da cidade porque a atuação destes movimentos específicos no OP está em torno de 10% a 20% do montante dos participantes. Lavalle, Houtzager e Castello (no prelo), mostram que o OP incrementa a criação<sup>17</sup> de associações locais neste período graças à promoção da Lei de Participação Cidadã e a promessa de recursos públicos para serem exercidos pelos comitês de vizinhos (idem: 30).

Além dessas mudanças de caráter administrativo, destaca-se também a extensão de políticas de transferência de renda e inversão nas prioridades de investimentos públicos, voltadas para os bairros da periferia, como a construção extensiva de equipamentos importantes e caros, como os CEUs (Centros Educacionais Unificados). Porém, para garantir a governabilidade necessária para implementar essas e outras mudanças importantes, o governo Marta é marcado pela consolidação de uma política de alianças com setores conservadores e tradicionais que coloca em risco, inclusive, a efetividade dos avanços implementados (OTTMANN, 2006). Por esse cenário geral é possível, desde logo, notar que este foi um governo avaliado contraditória e ambigualmente pelos setores populares organizados em esfera local e também municipal.

Apesar das mudanças colocadas em prática logo no início do mandato, Ottmann (2006), mostra que o governo sofreu com as críticas de lideranças dos movimentos que, já

---

<sup>17</sup> Lavalle, Houtzager e Castello (no prelo) fazem o balanço dos momentos em que as associações são criadas em São Paulo, demonstrando que os tipos criados e a concentração e flutuação no número delas tem a ver com a conjuntura política, respondendo aos desafios impostos pelas gestões municipais ou pelo contexto político mais amplo. Em São Paulo, como já seria esperado, “o *boom* é registrado nos anos 1980, gerando um incremento superior a 300%, passando de menos de uma organização criada por ano durante a ditadura a mais de dois no período subsequente. O incremento, por sinal, concentra-se nas associações locais, de modo condizente com o empenho da teologia da libertação de construir protagonismo comunitário e com a opção pelo trabalho de base que orientou o refluxo do ativismo de esquerda perante a rarefação da esfera pública. Iniciativas de criação de organizações civis também ocorreram durante a ditadura militar (1964 – 1978), mas parecem ter se concentrado em entidades que evidenciam o tipo de atuação mais favorecido ou mais tolerado durante o período: entidades assistenciais, de perfil despolitizado e favorecidas por sua tradicional vinculação com a Igreja e pela sua presença de longa data na política pública assistencial. (...) organizações tematicamente orientadas (ONGs) [ganharam força] na década dos anos 1990 e coordenadoras no período mais recente. (...) A flutuação brusca das associações locais é peculiar e evidencia a sensibilidade desses atores a alterações no entorno político. Nesse caso, a passagem das gestões Maluf e Pitta para os dois primeiros anos da segunda gestão petista na prefeitura vem acompanhada de incremento de 1,4 para 5.8 organizações criadas anualmente” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo: 28-9).

no segundo ano. As lideranças movimentistas denunciavam que a administração não estava suficientemente comprometida com os processos participativos e que a gestão de Marta era politicamente ambivalente ao combinar uma forma de governo ‘de cima para baixo’, personalista, autocrática e intransigente com mecanismos participativos de base. A partir de então, vários setores dos movimentos populares e de organizações civis, que eram ligados historicamente ao PT, tornam-se críticos do governo. Essas críticas vinham de diversos sentidos, oriundas de variados setores, e questionavam, de um lado, a prevalência de “técnicos” em cargos que poderiam ter sido ocupados por lideranças históricas do partido - ligadas aos movimentos, especialmente em áreas sociais. Por outro lado, se criticava ferozmente a política de alianças adotada pela gestão, que fez concessões a setores tradicionalmente contrários ao projeto do partido para garantir, a todo custo, a governabilidade. Nas palavras de Ottmann

“O modelo de governança adotado por Marta certamente pagou um alto preço. Sua base aliada foi construída mediante barganhas com políticos conservadores e fisiológicos, que em troca de apoio político podiam designar nomes para cargos públicos. Aos olhos de muitos petistas tradicionais, o governo Marta cultivou as típicas políticas de patronagem às quais o PT deveria por princípio se opor em termos ideológicos e éticos. Pior que isso, indispôs-se contra líderes do movimento civil que por décadas haviam combatido os mesmo políticos de direita que compuseram as alianças do PT. Para muitos líderes do movimento civil, o pragmatismo da administração Marta era incompatível com os seus sonhos de uma democracia radical. (...) Na visão da ala esquerda do PT, esse pragmatismo continha muitos elementos políticos ‘tradicionais’, o que desfigurava a marca que diferenciava o PT dos seus adversários. (...) afirmavam que o PT se tornara ‘um partido personalista com um discurso de esquerda’” (OTTMANN, 2006: 168).

Ao mesmo tempo, as lideranças de movimentos nos bairros reagiram positivamente às políticas de bem-estar da administração Marta, que implementou nos territórios um novo conjunto de equipamentos públicos como creches, centros de treinamento profissional, Unidades Básicas de Saúde e especialmente os CEUs – Centros Educacionais Unificados – que eram complexos públicos com serviços educativos, culturais, de recreação e esporte que a prefeitura estava construindo em bairros periféricos. Os CEUs, entretanto, foram criticados por uma parcela das lideranças movimentistas como sendo um projeto “faraônico e eleitoreiro, voltado a contemplar expectativas de diversas clientelas políticas, à maneira das estratégias de governo ‘tradicionais’ empregadas por políticos conservadores como Paulo Maluf” (idem). Mais uma polêmica que revela a ambiguidade deste governo, bastante significativa do ponto de vista das contradições que o projeto democrático-popular

enfrenta nesta década, em que se hegemoniza como Estado e passa a estender sua legitimidade através de políticas sociais.

Para Tatagiba e Teixeira (2005) a participação no governo Marta assumiu um caráter instrumental e residual e não foi capaz de tensionar a lógica mais geral de funcionamento do governo. Essa incapacidade se deu pela manutenção do funcionamento tradicional das estruturas burocráticas, que não foram controladas pela sociedade civil em termos radicais, contrariando as expectativas advindas do projeto democrático popular forjado na cidade há décadas. Expressou-se também na relação que o governo estabeleceu com os demais poderes do Estado, mantendo no poder setores e interesses historicamente contraditórios ao campo movimentalista. Em resumo, ainda que, no que diz respeito à alocação dos recursos públicos podem ser observadas características de um governo mais à esquerda, como consequência dos efeitos redistributivos das políticas implementadas, com destaque especial às políticas sociais, as autoras apontam que sob o ponto de vista político, tratou-se de um governo que “reabilitou estratégias conservadoras na busca da manutenção do exercício do poder” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005: 72).

A experiência do Orçamento Participativo foi uma importante expressão dessas ambiguidades do governo Marta, analisadas por Tatagiba e Teixeira (2005). O OP foi também um campo de disputa na segunda administração petista da cidade, e objeto de extensivas frustrações por parte dos movimentos. Para Ottmann (2006), os dilemas enfrentados pelo OP são resultado de uma tensão mal resolvida entre as estruturas de democracia participativa e representativa e dos efeitos ambivalentes da combinação “moderno/tradicional”, e em alguma medida, das expectativas normativas que foram projetadas sobre estas experiências de partilha de poder, herdeiras dos movimentos populares dos anos 1980 (LAVALLE, 2003). Neste episódio é possível observar a continuidade de alguns dos desafios não resolvidos no campo do imaginário político desde o momento fundacional do campo democrático-popular, ainda nos anos 1970, trazendo para o contexto atual, e reelaborando, tensões persistentes e duradouras no tempo.

Seguindo o princípio “centralizador e tecnocrático” que marcou a gestão municipal, assim como sua política de alianças com setores “tradicionais”, muitas vezes antagonistas históricos dos movimentos, o OP era conduzido por funcionários públicos ligados a uma figura política ‘tradicional’ em várias subprefeituras da cidade. Essas figuras muitas vezes

“ostentavam uma conduta elitista e buscavam impor seu poder administrativo” (OTTMANN, 2006: 169). Esse modelo de organização do OP novamente ‘de cima para baixo’ produziu em várias lideranças movimentalista uma rejeição aos esquemas de partilha de poder posto em prática, que às vezes direcionavam fluxos de informação referentes aos processos decisórios, que interferiam na distribuição dos recursos, no final das contas, pra certos segmentos que compunham a base territorial das regiões, favorecendo alguns setores em detrimento de outros. Além disso, as lideranças se queixavam quanto à inconsistência dos procedimentos e da agenda errática de reuniões, o que atrapalhava a democratização do processo decisório (idem).

Este formato institucional adotado e a distribuição de poder pelos “coordenadores” do OP tiveram consequências perversas do ponto de vista da legitimidade do processo, com rebatimentos quanto à adesão ao próprio governo. Para Ottmann, isso explica porque no final do ciclo de atividades de 2003 diversos delegados do OP regional ainda pensassem que a autoridade das tomadas de decisão estava nas mãos dos representantes da administração, e não dos representantes populares do conselho do OP. “Em meio a um generalizado desapontamento quanto aos retornos esperados, essa percepção levou muitos líderes comunitários a se retirar do OP, julgando-o de um modo extremamente cético, senão abertamente hostil” (OTTMANN, 2006: 169).

As lideranças locais também se desapontaram com o processo, que lhes consumiu uma quantidade de tempo e recursos, no empenho de articulação política para participação nas longas etapas de decisão, quando várias das demandas havendo sido aprovadas em todas as rodadas não foram implementadas pela administração municipal. O governo executivo que simplesmente mudou, durante o processo, as prioridades de investimento de programas cruciais para a mobilização coletiva local, com destaque notável às alterações na área da saúde. Neste bojo, “o OP perdeu seu apelo ao se revelar um processo cujas deliberações não eram implementadas, pois ao fim e ao cabo prevaleciam decisões tomadas de ‘cima para baixo’” (OTTMANN, 2006: 170). A decepção dos participantes com o processo do OP se deve às expectativas que construíram em torno da eficácia das instâncias da democracia participativa, que poderia lhes conferir acesso à cidadania, mas que se mostraram subjugadas, em última instância, à lógica partidária e eleitoral, que no final das contas definia os rumos das decisões políticas e das deliberações sobre os gastos públicos.

A população local, frustrada em suas expectativas e nos recursos investidos na participação de decisão coletiva de prioridades para o bairro. Sentiu-se enganada pelo processo, mas direcionou seu inconformismo para as lideranças que mediavam os interesses da comunidade no OP, ou seja, a seus representantes locais (OTTMANN, 2006: 170), que em alguma medida investiram também recursos políticos para mobilizar as comunidades a participar do OP, mas obtiveram retorno inverso, gerando um desgaste do ponto de vista político nas relações entre moradores e lideranças comunitárias, que perdiam credibilidade. “Decepcionados com os resultados do OP, vários representantes comunitários afirmavam que era mais fácil obter serviços públicos por meio de canais mais ‘tradicionais’” (idem).

Este processo de reiteradas decepções com os processos democráticos reflete, para Teixeira e Tatagiba (2005) um excesso de expectativas que foram alimentadas sobre estes fóruns de mediação de demandas. Nas palavras das autoras, há uma expectativa

“Alimentada ou gerada pela literatura especializada, de que a decisão de investir em formas de democracia participativa significaria uma ‘opção’ por formas mais democráticas, públicas e universais de acesso aos bens públicos; uma ‘opção’ que apontava, conseqüentemente, para a negação de formas menos democráticas, como o recurso às redes de relação pessoal, o favorecimento, o privilégio, etc., estratégias essas tão enraizadas em nossa cultura política. Embora se chamasse a atenção para os constrangimentos históricos, políticos e culturais para a afirmação desse novo *ethos*, era comum a identificação de pares dicotômicos que pareciam orientar predominantemente ou até mesmo, de forma exclusiva a ação dos sujeitos políticos, sendo um dos principais deles a oposição entre o favor e direito, privilégio e cidadania, como pressupostos da relação entre Estado e sociedade” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005: 71)

Ao problematizar a adoção desses pares de oposição, que definiriam *a priori* as formas de ação e os seus significados, as autoras pretendem chamar a atenção para a necessidade de investigar “as formas como se combinam, nas estratégias concretas dos sujeitos políticos, essas diferentes (e contraditórias) formas de relação entre Estado e sociedade, movimentos e sistema político, no processo de distribuição de recursos” (idem). A frustração gerada pelo OP, com a reação das lideranças quanto à “eficácia de retomar os métodos tradicionais” instigam, mas uma vez a pensar essas ambigüidades a partir de outras chaves. Para Tatagiba e Teixeira, ao invés de uma contraposição entre tais lógicas, seria mais adequado pensar numa combinação de diferentes maneiras de encaminhar demandas ao Estado. Neste sentido, a “opção” pela participação seria uma dentre várias

estratégias e pode ser tanto valorizada, quanto combinada a outras formas de acessar o Estado, que incluem o contato com vereadores e outros políticos influentes, por exemplo. Assim, esta questão da desilusão com o OP pelos setores populares no governo Marta colocam a necessidade de “refletirmos sobre o lugar que a participação ocupa no projeto político dos movimentos” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005: 73).

Neste bojo da desilusão com o projeto democrático popular e com a fragmentação das lutas locais, reafirmada inclusive pelas experiências participativas implementadas pelo governo municipal nos últimos anos, Feltran olha para os anos 2000 de um ponto de vista mais geral e revela que como a mudança de cenário político promovida desde os anos 1990 afeta as periferias não só política e organizacionalmente, na medida em que altera seus mecanismos de intermediação com Estado, mas, também promove uma série de mudanças sociais e econômicas, que afetam o horizonte discursivo, e, sobretudo, das lutas políticas.

Feltran (2007) demonstra uma série de mudanças nos valores nestes espaços urbanos que afetam as possibilidades de ação coletiva. A análise feita sobre a trajetória do MDF neste período, quando regressa ao nível local, fala sobre o lugar em que muitos outros movimentos populares similares se encontram nos anos 2000 em relação às suas bases. Para o autor, os moradores das periferias na década dos 2000, tendo nascido nos anos 1970, já não compartilhavam uma crença no trabalho e no progresso que marcara a vida de seus pais e que foi o terreno fértil a partir do qual a ação militante de esquerda dos anos 1970 se organizou. O cenário que esses “novos” sujeitos cresceram é muito menos afeito às esperanças e terrivelmente marcado pela violência e pelo. Assim, neste novo cenário, mesmo que movimentos que tiveram grande importância num contexto anterior nestes locais, como o MDF, tenham dado continuidade à sua atuação política e a seus contatos com as favelas, a repetição da narrativa mobilizatória do movimento para os novos habitantes das periferias urbanas já não era mais inteligível, já não fazia mais sentido para estes moradores (FELTRAN, 2007).

Essa é uma das razões que explica a enorme dificuldade que os movimentos tiveram para renovar seus quadros internos desde então e no início dos anos 2000 seus principais militantes ainda eram praticamente os mesmos que haviam iniciado as lutas nos anos 1970. Para piorar a cena, como mostram os dados de Avritzer et al (2004) sobre o

crescimento exponencial do associativismo religioso na capital nos últimos anos, “outras organizações populares, religiosas e outros partidos políticos passaram a disputar um a um os votos e os consentimentos dos moradores das periferias” (FELTRAN, 2007: 107).

Ao perderem a capilaridade política e a capacidade de falar em nome dos moradores das periferias, os movimentos populares passam a ocupar outro espaço na intermediação entre Estado e sociedade civil, e novamente a experiência do MDF pode ser generalizada para outros movimentos. Para Feltran, o movimento hoje não é mais um sujeito que organiza as demandas e interesses dos setores populares e as faz transitar ao espaço público. “Nessa medida, o MDF não é mais especificamente um movimento social, mas acima de tudo um ator consolidado da esfera política, subalterno aos atores centrais de seu campo, como governos, partidos, financiadores de projetos etc.”(FELTRAN, 2007: 110-2). Ambigualmente, os movimentos deixaram de intermediar o acesso das demandas sociais populares ao mundo público e passaram majoritariamente a mediar o contrário, o acesso dos atores relevantes na esfera política aos setores populares, que passam a ser vistos como público-alvo, o que de fato foi corroborado nos dados que coletamos em campo entre 2005 e 2007, onde os movimentos sociais são os únicos intermediários citados por todos entrevistados como mediadores de suas demandas locais quando estes buscam garantir o acesso a seus direitos negociando com o Estado.

Feltran adverte, entretanto, que “para um sistema político que se consolida, como o brasileiro, é preciso destacar que esta permanece sendo uma atuação relevante e positiva (...) porque a existência deste conjunto de atores na esfera política permitiu, no período democrático, muito maior capilaridade social às políticas públicas” (FELTRAN, 2007: 110-2). Mas mesmo admitindo esta relevância do ponto de vista da contribuição dos movimentos para a democratização do acesso às políticas, Feltran afirma que é justamente nesta inversão de sinal no vetor da atuação dos movimentos e na lacuna que eles deixam na cena pública que se repõe a fronteira entre setores populares e a política, alvo de disputa desses setores há quase um século pelo reconhecimento de seu estatuto político, como sujeitos portadores do “direito a ter direitos” (TELLES, 1994).

Se hoje os movimentos sociais aparecem citados nas redes locais por 100% dos entrevistados, e são centrais ainda nas redes associativas, dividindo a importância com as articuladas (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo), esse índice é sinal de sua

importância e capilaridade, porém, conhecendo o sentido que eles passam a ter para esses públicos nas últimas décadas essa presença se faz muito mais como um intermediador de demandas, tanto quanto outros articuladores sociais e até mesmo parlamentares, do que num sentido de organização e mobilização coletiva que tinham nos anos 1970 e 1980. Ou seja, se eles estão em contato com os movimentos locais, e isso é comprovado pelos dados que serão apresentados a seguir, esse contato não se faz num registro normativo, ou na chave dos anos 1980. Eles assumem outra posição no campo, eles garantem a permeabilidade ao Estado aos setores populares, às organizações locais, mas não mais como “desafiadores” do sistema, e sim como parte de um desenho institucional que os incorporou, num estatuto político renovado e em alguma medida controlado pelas lógicas do sistema político e pelas estratégias partidário-eleitorais. Como consequência, ao mesmo tempo em que garantem o acesso ao Estado, eles deixam um vazio no nível local irreparável do ponto de vista de projeção e politização das demandas. Não conseguindo mais desempenhar uma de suas principais tarefas ao longo de todo o período analisado neste capítulo: traduzir demandas fragmentadas e locais em uma agenda ampla, conferindo às experiências polarizadas nos bairros um espaço no estatuto político mais amplo, dentro da disputa pela cidade.

Nos termos de Feltran, os movimentos tiveram historicamente o papel de:

“Traduzir a amplitude dos conflitos, demandas e anseios deste contingente de cidadãos em demanda política. O papel recente dos movimentos populares, de possibilitar a presença mais capilar dos atores políticos centrais entre os setores populares, não supre a necessidade contínua, e sempre renovada, de aparição pública e existência política dos novos habitantes da periferia urbana. Esta insuficiência é tão flagrante hoje, que em diferentes contextos de pesquisa nestes territórios não são os movimentos sociais, mas atores bem menos legítimos como o narcotráfico e as facções criminosas os que têm mediado a aparição das periferias no mundo público” (FELTRAN, 2007: 112).

Tanto a frustração gerada nos movimentos sociais e lideranças comunitárias pelas ambiguidades do segundo governo petista na cidade revelam essa contradição quanto a mudança na capacidade dos movimentos sociais de “falar em nome” dos setores populares expressam a, na verdade, “ausência de horizontes políticos mais amplos capazes de conferir significado à ação dos movimentos sociais” (TEIXEIRA e TATAGIBA: 2005: 47). Essa lacuna se traduz, por exemplo, nas palavras das autoras, na *despolitização da participação*, assim como na *desvalorização da política como arena do conflito*, que são

evidenciadas na relação que os movimentos estabelecem entre si neste contexto, e também na forma como se conectam hoje com suas bases sociais, bem como na forma de ocupação dos espaços institucionais e de interação com o sistema político (idem).

Assim, para Tatagiba e Teixeira (2005), o contexto pós anos 1990, agravado ao longo dos anos 2000, com avanço do neoliberalismo e a geração de um ambiente político em que não há alternativas à transformação tem como consequência a consolidação de um campo político que não propicia a aparição de lutas populares. Não há hoje um campo político onde os movimentos possam projetar suas lutas. Na metáfora de Feltran (2005 *apud* TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005: 46), que compara este campo político à imagem de um projetor de cinema “a ausência da tela faz com que as imagens (ou seja, as ações) fiquem nebulosas, meio sem sentido, elas ‘projetam-se no vazio’” (idem).

Esse é o cenário em que estes movimentos atuam hoje e que revela, de maneira dramática, a dificuldade de articulação de uma agenda mais ampla, que se reflete no nível local, na medida em que essas organizações coletivas dos bairros não encontram mais um discurso comum, nem um intermediário compartilhado, em torno dos quais possam se projetar num cenário mais amplo e atuar de maneira mais eficaz não só conquistando melhorias para políticas nos locais de provisão de serviços, mas também contribuindo para lutas que se dão em outras esferas. Essa lacuna deixada pelos movimentos sociais nos anos 2000, essa ausência de articuladores discursivos, de intermediários políticos que projetem essas lutas locais para além de seus âmbitos territoriais é o que explica o aparente desaparecimento destes sujeitos do cenário. Eles continuam lá, como sempre estiveram, mas não encontram mais “a tela” (Feltran, 2005) onde se projetar para o mundo político para além de seus locais de moradia.

Ao longo deste capítulo, tentou-se articular a trajetória das organizações coletivas de caráter popular de base local com as lutas sociais mais amplas da cidade. Na reconstrução deste histórico também foram destacados momentos importantes do ponto de vista das mudanças institucionais e políticas mais amplas que se refletiram, ou tiveram impacto mais imediato, sobre estas organizações, suas formas de mobilização e seus repertórios de ação. Mas deu-se atenção especial para o impacto dessa trajetória institucional e política sobre as redes de relações destes atores. Assim, o grande

argumento que explica períodos de visibilidade e latência das organizações e lutas coletivas locais num cenário político mais amplo nos remete para a presença de organizações políticas tradicionais, como partidos políticos, sindicatos e também para a presença da Igreja, na forma das Comunidades Eclesiais de Base.

Demonstrou-se que a presença desses intermediários é importante para explicar seus períodos de latência e invisibilidade, bem como para observar a caracterização desses como movimentos populares urbanos nos anos 1970 pela literatura que os consagrou acadêmica e politicamente sob a categoria de “novidade”. Entretanto, o que as trajetórias das experiências de “movimentos concretos” deste período demonstraram é que a própria síntese das experiências populares organizadas desde os bairros nesta categoria de movimentos populares mais ampla decorreu também, e só foi possível, a partir da articulação de demandas em princípio locais em torno de uma agenda comum, graças à ação desses intermediários, notadamente das CEBs e do PT. Também a ação desses intermediários explica em parte porque os movimentos populares entram em uma fase de latência a seguir, a partir dos anos 1990, quando a literatura atribui a eles um refluxo.

Este desaparecimento da cena pública mais ampla decorre, como visto na descrição do período, do fato de os articuladores passarem a ter outras agendas, a atuarem mais voltados para a estratégia eleitoral e institucional do que para a mobilização de caráter local. Esta tendência é observada tanto na mudança de estratégia do PT que deixa de investir nos Núcleos de Base e se voltam para os Diretórios Municipais, e se torna mais grave após a conquista da prefeitura por Erundina, o que marca um trânsito definitivo da agenda do partido dos movimentos para o Estado que tem implicações na militância dos movimentos que atuam em nível municipal, tanto quanto da militância de base que se encontra nos bairros. As contradições dos anos 2000 revelam de maneira aguda e peculiar o esgarçamento desta agenda comum, compartilhada entre movimentos que atuavam em vários níveis e o partido e apontam para ambiguidades que se refletem hoje nas relações que as organizações locais estabelecem (ou não) tanto com o sistema político quanto com a própria rede associativa, que foi mudando profundamente ao longo deste tempo.

Assim, em torno dessa ideia da articulação e da presença dos intermediários eu tentou-se articular os diferentes períodos analisados e também as interpretações sobre os movimentos populares urbanos que se tornaram centrais nos anos 1970 e 1980 e que

refluem nos anos 1990. E é a partir deste cenário que as dinâmicas coletivas microterritoriais serão observadas na periferia de São Paulo nos próximos capítulos deste trabalho, com enfoque para os anos de 2005 a 2007.

### Capítulo 3: Tipos de Ação Coletiva Microterritorial

Este capítulo tem como objetivo apresentar as características mais relevantes dos atores coletivos microterritoriais, organizando-as em uma tipologia que distingue suas lógicas de atuação em cinco tipos: associativismo comunitário, conselhistas, legislativa, movimentalista e assistencialista. Compreendendo a diversidade de formatos, atividades, demandas, relações e práticas destes sujeitos, o agrupamento dos 53 casos nestes tipos ideais não tem como finalidade esgotar uma descrição sobre eles, mas tão somente facilitar o entendimento das dinâmicas políticas microterritoriais, que será apresentado nos próximos capítulos.

Conforme já mencionado na introdução, a busca pelos atores coletivos mais atuantes em cada um dos 44 bairros pesquisados partiu do eixo setorial, supondo que a ação política destes sujeitos estaria restrita e poderia ser explicada a partir desta lógica. Assim, em uma primeira abordagem, procurava-se por atores mais atuantes sobre as políticas de saúde e de assistência social, seguindo os caminhos percorridos pelas etapas municipais e nacionais desenvolvidas no âmbito da parceria CEBRAP/IDS. A hipótese era que uma combinação entre o histórico de mobilizações constitutivo de cada um desses setores, juntamente com a arquitetura institucional dos mesmos, poderia explicar as dinâmicas coletivas dos atores tanto em nível municipal, quanto intermediário ou local.

Porém, a exploração de campo durante a procura dos entrevistados para este nível microterritorial colocou em dúvida estes pressupostos. Se, de um lado, foi possível achar atores organizados em torno da política de saúde nestes locais, ainda assim a ação destes sujeitos em alguma medida considerados como “especialistas” não se restringia a este âmbito, assim como a pauta dos próprios conselhos gestores das Unidades Básicas de Saúde iam além de seus domínios de agência e discutiam vários outros problemas do bairro. Este cenário demonstrou que o papel dos atores coletivos locais envolvidos com a política de saúde assim como os espaços participativos locais destinados ao controle dos serviços prestados ia além da agenda e das necessidades desse setor, cumprindo uma função mobilizadora e articuladora da ação coletiva local em sentido geral, especialmente em bairros onde não havia a presença de outros atores institucionalizados, como associações de moradores e movimentos populares.

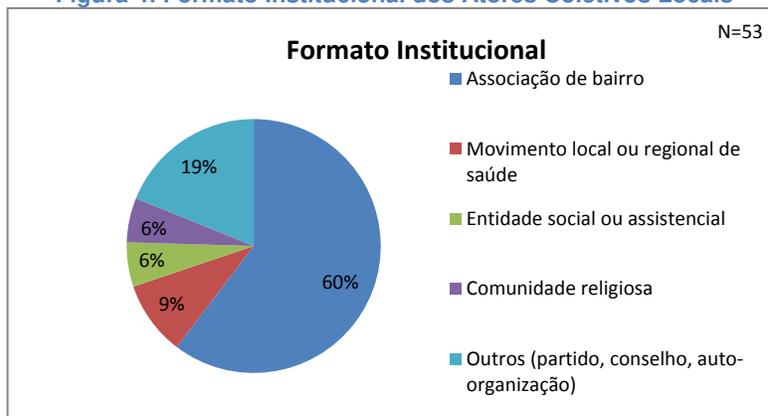
Da mesma forma, foi impossível achar atores empenhados especificamente em torno da política de assistência social neste nível. Embora esta política tenha um desenho institucional a princípio semelhante ao da saúde, o tipo de ator envolvido com esta é muito diverso: num nível municipal e regional vemos uma maior presença dos prestadores de serviço como atores que reivindicam melhorias para a assistência, e num nível local, quando há algum tipo de atuação, ela parte de atores que chamamos de generalistas, ou seja, aqueles que estão envolvidos com todo tipo de problemas do bairro. Portanto, o padrão básico dos atores encontrados neste nível microterritorial contrariou as expectativas iniciais da pesquisa e mostrou um perfil de atores coletivos generalistas, atuando para melhorar a qualidade de vários tipos de serviços públicos implementados no nível local e exigindo a garantia de direitos coletivos para as comunidades do entorno. Além disso, demonstrou que nem sempre a ação coletiva poderia ser explicada ou derivada diretamente do desenho institucional do setor, havendo outros fatores importantes para explicar esta dinâmica, como por exemplo o histórico dos atores e de suas interações ao longo do tempo com as instituições políticas, em um sentido mais geral.

Se o perfil destes atores locais contrariava as expectativas setoriais que embasaram uma primeira ida a campo, em outra medida, as categorias que o questionário propunha como descritivas do formato institucional desses não davam conta de distinguir as diferentes lógicas e dinâmicas da ação coletiva que ocorrem no nível microterritorial. Dito de outro modo, se todos eles exigem melhorias na qualidade de serviços em várias áreas e a garantia de direitos coletivos, até que ponto dizer que eram associações de moradores, movimentos locais de saúde, entidades assistenciais nos ajudaria a descrever estes *modus operandi*? Estas eram categorias estáticas pré-estabelecidas pelos pesquisadores, norteados pela literatura específica sobre o tema no Brasil, e a partir da apresentação delas pelo entrevistador, os entrevistados deveriam se autodenominar dentro de uma.

Todavia, durante a aplicação dos questionários foi perceptível que muitos dos entrevistados tinham dificuldades de se enquadrar em uma só, ou até mesmo de se identificar com alguma delas, e este fato fica evidente quando observamos o elevado número de respostas 'outros', visível no gráfico abaixo. Se abrissemos essa categoria 'outros' veríamos inúmeras possibilidades de formatos institucionais que mesmo assim não dariam conta de explicar as dinâmicas políticas locais, a diversidade de estratégias de acesso ao Estado e de encaminhamentos de demandas, bem como das redes de relações

com outros atores sociais e do sistema político. Além disso, vemos que esta distribuição dos atores entre as categorias não os diferencia entre o tipo de atividades que realizam e nem a forma como o fazem.

**Figura 4: Formato Institucional dos Atores Coletivos Locais**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

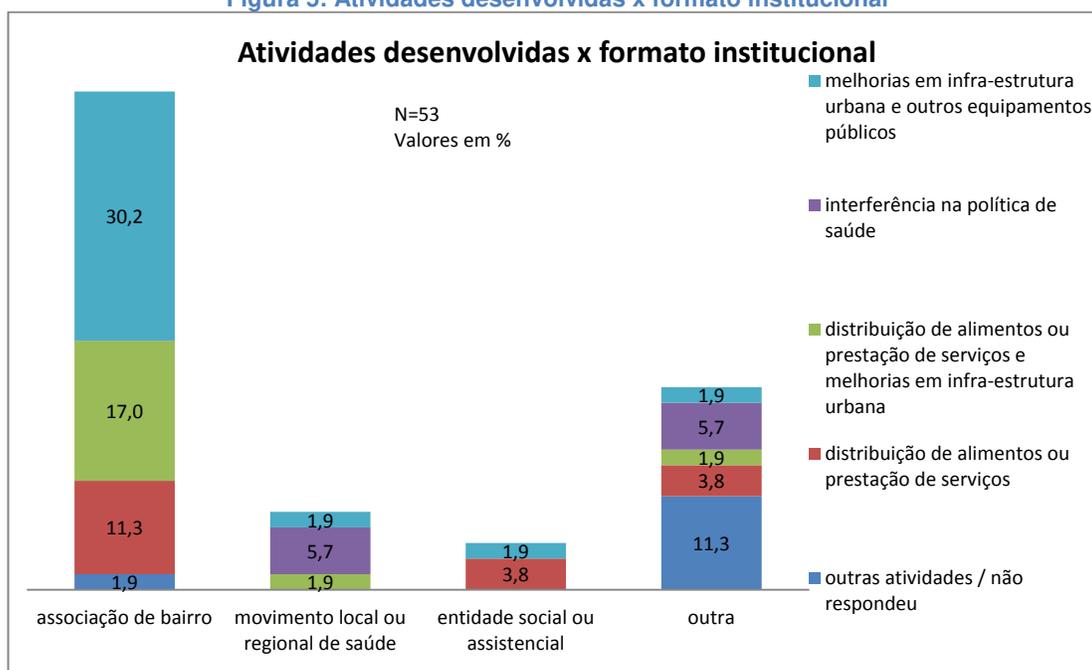
Outro tipo de categoria presente nos questionários como uma tentativa de explicar quem são estes atores era uma classificação pelo tipo de atividade desenvolvida. Aqui, novamente, percebemos a complexidade e a dificuldade de se caracterizar estes atores dentro das categorias prévias presentes nas descrições apresentadas na literatura especializada sobre este tipo de ator societal.

A ideia que estaria por trás deste tipo de categorização é que haveria uma diferença entre as lógicas de atuação de atores prestadores de serviços, sobretudo aqueles que celebram convênios com o poder público, de um lado, em oposição a atores que fariam reivindicações e buscariam melhorias na infraestrutura urbana, de outro, e ainda aqueles que atuariam em nome de direitos coletivos, notadamente a saúde e assistência social. A pesquisa supunha, então, que haveria diferentes tipos de ação coletiva (e diferentes intensidades desta ação) e formatos institucionais que corresponderiam a estas atividades realizadas.

A partir da descrição dessas atividades seria possível distinguir então os atores e a forma como desempenhariam seus contatos com o poder público e com outros atores

sociais. Mais uma vez, os resultados mostram a complexidade deste nível de análise, e nosso desconhecimento sobre os modos de atuação nele, já que todos os tipos de atores realizavam em maior ou menor medida todos os tipos de atividades propostas, não havendo, portanto, esta distinção sugerida e nem tampouco um padrão de distribuição dos resultados. O gráfico abaixo compara as categorias de formato institucional vistas anteriormente com os tipos de atividades realizadas pelos entrevistados.

Figura 5: Atividades desenvolvidas x formato institucional



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

O que podemos concluir olhando para estes dados? Primeiramente é importante frisar que em todas as regiões foram encontradas organizações coletivas que articulavam e encaminhavam demandas locais em busca de melhorias na qualidade de serviços públicos. Estes atores encaminham demandas e se organizam independentemente dos setores em torno dos quais ocorre a provisão dos serviços, ou seja, sua ação é ‘generalista’, tipicamente. O formato institucional destas organizações varia pouco: a maior parte se identifica – e está registrada juridicamente - como associação de moradores.

O objetivo da ação coletiva é basicamente o mesmo: encaminhar demandas da comunidade para ampliar o acesso aos serviços públicos. Entretanto, observamos ao longo das entrevistas que há variações significativas no modo de ação destes sujeitos, nas redes que mobilizam e na forma como acessam o Estado para encaminhar suas demandas, seja pelo tipo de canais que utilizam para tal, seja pela forma como combinam estes canais, compondo repertórios variados e interferindo nas instituições políticas em diversos níveis.

### **3.1. Tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**

As dificuldades de nomeação adequada para estes atores emergem das limitações de abordagens que se restringiram isoladamente aos formatos institucionais, atividades desenvolvidas ou certas formas de ação esperadas. Ao invés de insistir nestas categorias que criam dicotomias e essencializam e generalizam certos aspectos, pretende-se construir uma tipologia que seja capaz de avançar na explicação da dinâmica política microterritorial, considerando nela a diversidade de sujeitos e formas de ação existentes, incorporando as interações e a construção histórica e mutuamente constitutiva desses atores. O desafio é que as categorias dessa tipologia descrevam não mais os atores como algo estável, absoluto ou essencializado, mas que possibilitem compreender os padrões de ação coletiva postos em prática por eles desde o nível microterritorial.

O ponto de partida comum a todos estes atores é que suas ações tomam como referencia a relação com o Estado para representar interesses coletivos das comunidades dos bairros em busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos e da garantia de direitos. Assim, partindo deste terreno comum é possível observar e comparar onde residem as diferenças que explicam porque alguns atores têm mais acesso a certos setores, porque utilizam mais alguns tipos de canais do que outros, como conseguem chegar até níveis hierárquicos mais centrais dentro da burocracia, sob quais lógicas combinam a atuação em espaços participativos, quando recorrem a intermediários políticos ou quando mobilizam suas redes locais.

A combinação entre essas estratégias para acessar o Estado revela uma combinação complexa entre oportunidades e limites oferecidos pelas próprias instituições, reconhecendo que há uma heterogeneidade dentro do próprio Estado, ao mesmo tempo em que estes trânsitos podem ser facilitados ou não pelos recursos que as organizações locais possuem, tais como sua inserção na rede associativa, a densidade e a amplitude dessas redes, a variedade de níveis ou a extensão desses contatos, bem como as relações que estabelecem, ou os tipos de vínculos que possuem com a própria comunidade que representam.

Assim, à luz da narrativa mais geral acerca da trajetória da ação coletiva na cidade de São Paulo, apresentada no capítulo anterior, foi feita a leitura dos relatos coletados em campo<sup>18</sup>, que descreviam de maneira mais profunda do que os questionários fechados suas formas de atuação, e explicitavam suas lógicas e estratégias para acessar o Estado, descrevendo a maneira como combinavam canais, redes, identidades para compor o repertório diante das limitações institucionais encontradas. Este olhar remete tanto ao tipo de mobilização que estes atores operam sobre a comunidade que representam e a qual estão articulados, quanto à maneira como ativam estratégias e experiências de permeabilidade para acessar o Estado, ou seja, articula atuação que vem desde “baixo”, desde a comunidade e vai para “cima” para o Estado.

A tipologia foi construída a partir de elementos encontrados no campo, que agregados levaram em conta uma combinação entre:

1. Históricos de mobilização: tipo de presença e trajetória dos movimentos sociais, partidos e outras formas de mobilização em cada um dos locais.
2. Aprendizado institucional: uso dos repertórios, redes de relações, canais disponíveis, relações com outros níveis institucionais, conhecimento sobre o funcionamento das políticas, recursos disponíveis.
3. Histórico de urbanização: carências e vulnerabilidades urbanas; tempo de urbanização e formas de ocupação específicas dos territórios.

---

<sup>18</sup> A classificação dos casos dentro dos cinco tipos foi feita a partir de cada um dos atores coletivos entrevistados, seguindo os critérios de escolha destes conforme apresentado na introdução deste trabalho. Foram 44 bairros em que a pesquisa foi feita, mas considerando que em alguns deles havia mais de uma lógica para a ação coletiva, optou-se por classificar cada um dos 53 entrevistados e não cada um dos territórios. Entretanto, é importante ressaltar que na maioria dos bairros havia apenas um entrevistado.

E sob este olhar procuramos organizar os 53 casos em cinco tipos diferentes experiências de interação socioestatal microterritorial:

1. Movimentalista
2. Partidária ou legislativa<sup>19</sup>
3. Associativismo comunitário
4. Ativismo Conselhistas
5. Assistencialista

Mas antes de falarmos especificamente sobre os tipos, é preciso fazer duas ressalvas importantes: a primeira delas diz respeito ao papel dos conselhos das UBSs na mobilização coletiva nos bairros. Os conselhos são importantes, em alguma medida, para todos os atores entrevistados. Na maioria dos casos, eles cumprem o seu papel tradicional: são espaços em que os usuários e organizações coletivas do bairro discutem problemas do setor, ou problemas que vão além dele, e constroem a partir dali uma agenda coletiva de ações, que vai ser encaminhada pelo conselho, dentro de suas atribuições normais, ou pelas organizações coletivas do bairro, dentro de suas mobilizações mais amplas. Ou seja, eles perpassam, de alguma forma, as narrativas de todos os tipos que serão analisados, e estão ativos em todos os bairros, ainda que sejam mais centrais para uns do que para outros.

Mas, os conselhos das UBSs emergem de uma maneira peculiar em alguns bairros, e o reconhecimento dessa peculiaridade que nos leva a distingui-los como um tipo particular de ação coletiva: o ativismo conselhistas. Este é o caso de locais em que os conselhos acabam funcionando como associações, como organizações coletivas. Eles não são apenas arenas de debate e articulação de atores do bairro, mas atuam como atores em

---

<sup>19</sup> Nos gráficos dos próximos capítulos, para finalidade de síntese de labels e categorias, este tipo será denominado apenas como 'legislativo', o que não invalida ou limita sua caracterização com ênfase na atuação partidária, conforme apresentado a seguir, ainda no presente capítulo.

si. Eles discutem, formulam estratégias, acessam canais do Estado, como se fossem associações ou outros tipos de organização coletiva, em pautas que vão além da saúde. E esses tipos de caso ocorrem principalmente onde não há outros tipos de atores coletivos locais fortes e reconhecidos como representantes legítimos pelos moradores. Por isso, os conselhos das UBSs aparecerão nestes dois registros diferentes, e com funções diversas do ponto de vista das lógicas de atuação política locais, ao longo dos relatos que se seguirão abaixo.

A segunda ressalva diz respeito aos atores caracterizado por assistencialistas. Se a pesquisa tivesse adotado outro tipo de entrada no campo, se ela tivesse levantado todos os tipos de organizações coletivas que atuam nos bairros, independente do filtro dos direitos, da busca pela melhoria na qualidade de serviços e políticas públicas, provavelmente os resultados encontrados seriam diferentes. É provável que mais entidades de tipo assistencial, filantrópico teriam sido incorporadas à amostra, seguindo a tendência apontada por Avritzer (2004) sobre o associativismo paulistano. Ou seja, as associações comunitárias são um tipo de ator numeroso e bastante enraizado nas periferias, mas não se fizeram presentes no âmbito desta pesquisa de forma mais forte por causa do recorte baseado na busca de direitos e na construção da cidadania que norteou a seleção de casos, o que se relaciona com o tipo de questão que pretendíamos responder. Mas, ao mesmo tempo, não podemos ignorar a presença e importância desses sujeitos no campo, não só porque são numerosos, mas porque são históricos e têm vínculos fortes com as comunidades de seu entorno.

Assim, eles acabaram se fazendo presentes também aqui na amostra e demonstraram mais uma vez que as lógicas de atuação coletiva presentes nos territórios são mais complexas e imbricadas do que as dicotomias construídas pela literatura. Ainda que sua ação se volte para outras dinâmicas, próprias da filantropia, e para outro registro político, que nem sempre dialoga com o campo dos direitos, os poucos casos presentes neste trabalho, indicam que eles também atuam, mesmo que residualmente, no campo da reivindicação por melhorias nos serviços públicos prestados no bairro. Eles poderiam ser caracterizados quase como um “anti-tipo” pelas ambiguidades que sua ação revelam do ponto da relação com o público. Mas ainda assim, eles são procurados pelos moradores para responder a isso, para encaminhar demandas, mediar necessidades que dizem respeito a problemas na provisão de serviços e assim, desde o que emergiu no campo,

precisaram ser incorporados como tipos de interação socioestatal, ainda que, na verdade, indiquem a fronteira desta tipologia, deste tipo de atuação voltada para a garantia de direitos.

Abaixo, sintetizamos as principais características distintivas de cada um dos tipos citados acima.

### **3.1.1. Ação Coletiva Movimentalista**

Nesta categoria estão reunidos os atores coletivos microterritoriais mais ativos da amostra; ainda que organizados localmente e com sua ação voltada para estes territórios, mantém e mobilizam relações frequentes com movimentos sociais e entidades articuladoras de movimentos que atuam em outros níveis, especialmente aqueles organizados setorialmente, como os movimentos de moradia e de saúde. Porém, e isso os relaciona com o restante dos atores microterritoriais, sua ação local transcende os limites setoriais destes movimentos, sendo igualmente generalistas, ou seja, lutando por melhorias para todos os tipos de problemas do bairro e utilizando estrategicamente tais redes setoriais para atingir esses objetivos.

Historicamente, sua ação coletiva é prévia e exterior à implementação dos principais equipamentos públicos nos bairros, sobretudo às UBS e não depende dos conselhos gestores destas unidades, nem tampouco da prestação de serviços e outros mecanismos comuns neste nível de atuação para mobilizar as demandas da comunidade, ainda que atuem eventualmente nestas instâncias e possam manter convênios com o poder público. Sua principal estratégia de permeabilidade são as redes que possuem em outros níveis, sejam parlamentares, associativas, mas principalmente movimentalistas, que lhes confere uma legitimidade histórica para mobilizar suas bases locais e para pressionar o poder público para garantir melhorias nos bairros.

Assim, partindo de uma estratégia de interação reivindicativo-mobilizatória para interagir com o Estado e encaminhar demandas, mobilizam suas relações com os movimentos sociais históricos da cidade e se identificam com eles discursivamente,

operando na chave dos direitos. Remetem-se historicamente à experiência desses movimentos, pois representariam uma etapa posterior à conquista da moradia, que implica na continuidade dessa luta em nível local, após o assentamento das famílias, da realização de mutirões, o que os leva à necessidade de lutar pela ampliação do acesso à infraestrutura urbana ao longo do tempo.

### **3.1.2. Ação Coletiva Partidária**

Do ponto de vista do formato institucional, este tipo de ação coletiva compartilha muitas características com o associativismo comunitário. Em muitos casos são presidentes de associação de moradores ou de entidades análogas de caráter territorial, e desempenham os mesmos tipos de atividades destas. O que os distingue é que se utilizam fortemente de uma estratégia de permeabilidade para conquistar as demandas: redes partidárias e parlamentares e um contato privilegiado com atores do sistema político.

São atores que se identificam primordialmente como assessores parlamentares ou militantes de base de partidos, mas que contam com um grande enraizamento e legitimidade nas comunidades locais, demonstrando as imbricações concretas entre o associativismo civil e as redes e estratégias partidárias. Sua principal função é fazer a mediação direta entre as demandas locais e o legislativo; sendo sua estratégia de permeabilidade as redes partidárias, geralmente utilizam o encaminhamento de ofícios em nome da comunidade, mas mobilizam suas redes para facilitar a “abertura de portas” no poder público e agilizar os processos.

### **3.1.3. Associativismo Comunitário**

Além de ser o tipo mais frequentemente encontrado na amostra, ele expressa a forma mais tradicional de ação coletiva local descrita pela literatura em termos de formato institucional e também da natureza das atividades realizadas. Representado pelas

associações comunitárias ou de moradores que organizam demandas e as encaminha para o poder público, geralmente através de ofícios, na maioria das vezes desempenham uma ampla variedade de atividades, em diversos setores, desde um caráter reivindicatório até a prestação de serviços via convênios, sendo os típicos atores generalistas que representam todo o tipo de interesses comunitários.

Mantém um vínculo com a comunidade não só por representar publicamente estas demandas, como também pela oferta de serviços como EJA (Educação de Jovens e Adultos), distribuição de alimentos, leite, cestas básicas, Núcleos-socioeducativos, práticas esportivas com adolescentes, e outros tipos de atividades que se relacionam com a manutenção de uma sociabilidade primária nessas comunidades.

O principal recurso de permeabilidade utilizado por este tipo são os ofícios, que substituem a necessidade de abaixo-assinados, porque supõem um tipo de reconhecimento destes atores pelo poder público, o que significa que sua principal estratégia de permeabilidade advém de uma legitimidade institucional, não meramente formal, mas também histórica. Esta institucionalidade é seu principal recurso e o que destacamos como elemento distintivo para caracterizar e diferenciar tal tipo.

#### **3.1.4. Ativismo Conselhistas**

Nos casos em que a ação coletiva no bairro é articulada e encaminhada a partir de um tipo de ativismo realizado a partir dos Conselhos gestores das UBSs, entendemos que este desempenha uma função de *ator coletivo* e não só de espaço participativo. Como organizador da ação coletiva local e porta de entrada de todo tipo de demanda comunitária, os conselheiros são reconhecidos pela comunidade como seus representantes, ouvem as demandas e problemas pelas ruas, levam para serem discutidos nas reuniões dos conselhos das UBSs e estes elaboram abaixo-assinados (principalmente) e ofícios, além de organizar manifestações e outros tipos de protestos para legitimar o encaminhamento destas demandas e demonstrar sua validade e caráter coletivo.

Estes casos ocorrem predominantemente em locais onde não há presença de outros atores coletivos institucionalizados, reconhecidos ou mobilizados; o conselho faz então o papel de associação neste contexto de escassez associativa. Seu principal mecanismo de legitimidade é numérica, expressa através de abaixo-assinados, que contam com a ajuda de funcionários e conselheiros das UBSs para serem coletadas, e que demonstram a articulação da comunidade e a representatividade de suas demandas, já que por não possuírem um formato institucional clássico, não podem reivindicar por vias institucionais ou se beneficiar desta formalidade para terem seus problemas resolvidos. Sua estratégia distintiva, portanto, é a utilização dos conselhos da UBSs como um intermediador e articulador legítimo das demandas da comunidade, mas que necessita de uma legitimidade numérica para expressar sua representatividade, especialmente quando se trata de demandas que transcendem o domínio da saúde.

### **3.1.5. Assistencialista**

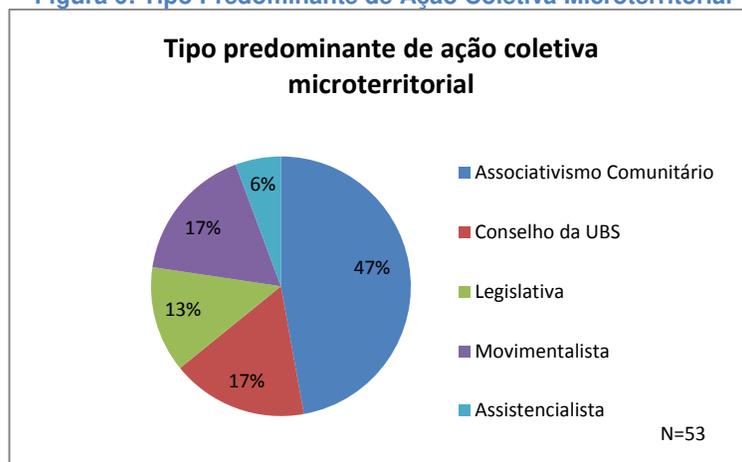
Este é um tipo de ação coletiva local restrita à ajuda mútua, distribuição de alimentos, serviços cujo sentido declarado pelos atores é o 'apaziguamento' de conflitos entre poder público e os cidadãos. Algumas vezes atuam no interior das UBS fazendo este tipo específico de mediação, mas geralmente efetuam suas atividades através de associações de moradores ou de entidades religiosas ou de ajuda mútua. São bastante frequentes nas periferias da cidade, mas foram pouco citadas no âmbito desta pesquisa, pois a busca se deu em torno de atores que buscavam melhorias na qualidade dos serviços.

Com relação a este fim específico, suas ações não têm caráter reivindicativo propriamente político e coletivo, como o principal eixo de sua inserção local, mas acabam realizando de alguma forma uma mediação entre demandas locais e poder público, ainda que num sentido assistencialista, que procura de suprir as necessidades imediatamente e individualmente, sem as transformar as demandas em coletivas; a ambiguidade inerente a este tipo de ação reside exatamente nisso, porque algumas vezes os benefícios são inevitavelmente espalhados para um conjunto maior de cidadãos.

Sua estratégia permeabilidade e mobilização distintiva é a legitimidade assistencial. Eles também atuam em contextos de escassez associativa, onde os atores locais não têm outras opções de canais para buscar ajuda e encaminhar suas demandas, e são reconhecidos pelos moradores como a única opção disponível, revelando um isolamento ou um esgarçamento no tecido associativo local; a tendência é de uma fragilização no vínculo representativo com moradores que não participam ativamente das atividades, configurando-se mais como público alvo das ações do que como agentes de controle social ou da mobilização societária para o encaminhamento de demandas.

O gráfico abaixo mostra a frequência com que estes tipos ocorrem ao longo da amostra e a seguir a relação entre estes tipos. Como já esperado, a partir da descrição clássica da literatura sobre a ação coletiva microterritorial, predomina o associativismo comunitário. Entretanto, é relevante pensar que mais da metade dos casos não se enquadram nesta categoria, o que revela que há todo um conjunto de ações coletivas e estratégias de permeabilidade socioestatais mobilizadas neste nível de atuação que foram pouco exploradas pela literatura, ou foram analisadas a partir de interpretações que enfatizam o clientelismo, a cooptação, a falta de agência ou o assistencialismo como modos de atuação absolutos e dicotômicos.

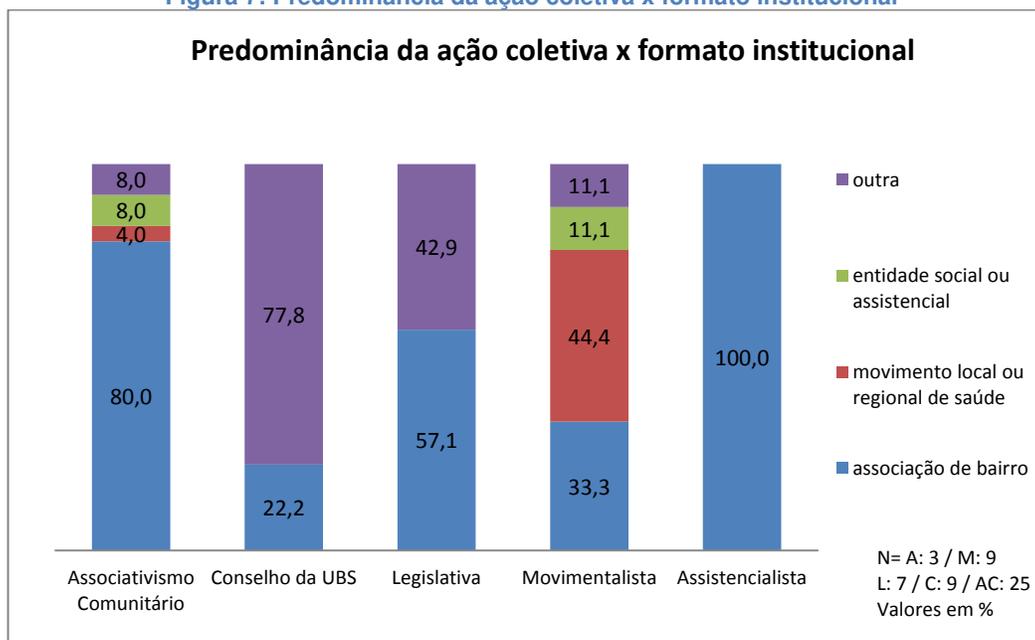
**Figura 6: Tipo Predominante de Ação Coletiva Microterritorial**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Retomando o debate sobre os formatos institucionais, o gráfico abaixo demonstra que não há uma correspondência necessária entre eles e o modo de ação em nível microterritorial, o que pode ser evidenciado pela relevância da categoria ‘outros’, mas principalmente pela dispersão das ‘associações de moradores’ entre todos os tipos, revelando que no interior destas organizações há vários tipos de atuação e de permeabilidade socioestatal possíveis. Assim, é preciso explorar esses modos de operação mais de perto, abrindo as categorias e olhando para as ambiguidades e continuidades dentro de cada uma delas e comparativamente.

**Figura 7: Predominância da ação coletiva x formato institucional**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Os dados apresentados nos próximos capítulos vão testar estes padrões de ação sob variadas óticas, revelando perfil dos atores, suas redes, canais mais frequentemente utilizados, a combinação entre eles, e a lógica de atuação específica nos territórios.

A seguir, aprofundaremos a descrição dos tipos, relacionando-os com as trajetórias dos atores entrevistados, ou seja, construindo um histórico desses sujeitos desde uma narrativa local, e iluminada pelo que já foi dito sobre a trajetória municipal no capítulo anterior. Este resgate pretende fornecer subsídios para o entendimento dos padrões de ação coletiva que serão apresentados no decorrer dos próximos capítulos e aprofundar o entendimento sobre estes modos de operação, revelando inclusive a diversidade existente no interior dos tipos, no sentido de pensar nas fronteiras, nas zonas cinzentas, continuidades e ambiguidades.

Esta descrição será baseada nos relatos que foram elaborados durante a etapa de mapeamento dos atores em campo pela equipe de pesquisadores do CEBRAP/IDS e será organizada ao redor da exploração de casos que exemplifiquem as lógicas mais importantes e recorrentes na amostra, sem esgotar todos os casos reunidos, mas selecionando os mais emblemáticos para cada tipo para dar subsídios concretos às suas características distintivas.

### **3.2. Tipos de ação coletiva microterritorial: uma síntese dos casos exemplares**

Esta sessão tem por objetivo aprofundar o conhecimento sobre os tipos de ação coletiva encontrados nos territórios onde a pesquisa foi realizada, explorando suas principais características bem como a diversidade interna aos tipos e suas possíveis intersecções e ambiguidades.

#### **3.2.1. Ação Coletiva Movimentalista**

Retomando o gráfico anterior, no interior deste tipo de ação coletiva, observa-se uma diversidade de formatos institucionais, havendo tanto casos de associações de

moradores historicamente mobilizadas nos territórios, especialmente fundadas entre os anos 1970 e 80, ou que mobilizam recursos discursivos relacionados ao projeto político democrático popular, com traços identitários peculiares à relação que se faz entre carências urbanas, classe social e cidadania. Mas, compartilhando este mesmo universo semântico, encontram-se também sob outros formatos institucionais, seja como movimentos propriamente institucionalizados, ou como agrupamento orgânico de moradores não formalizados como associações, e até mesmo pessoas ligadas diretamente a movimentos sociais municipais, mas que tem sua atuação nestas organizações relacionadas ao enraizamento local, como núcleos de base, ou ainda organizações de moradores, que não se formalizaram, mas que se mantiveram ativos após os mutirões de construção das casas nos bairros, reivindicando a instalação de outros equipamentos públicos e o acesso à cidadania após este período.

O que unifica essa diversidade de formas de organização dentro de um mesmo tipo é que em todas elas vemos um alto grau de mobilização e atividades reivindicatórias mais intensas do que a média da amostra. Muitas vezes as UBSs são resultado de intensas mobilizações de associações locais que existem e atuam desde o início do processo de ocupação local; em outros, é relatada a existência de conselhos populares antes da existência dos conselhos das UBS. Observa-se pelos relatos um constante acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados em várias áreas, especialmente na saúde, ou a emergência de atividades intensas e contínuas de controle social sobre outros setores e serviços a partir da mobilização dos conselhos populares deste setor.

Em bairros onde há uma organização política mais articulada e uma ação coletiva mais intensa, observamos uma relação conflitiva com as Organizações Sociais gestoras das Unidades Básicas de Saúde. Embora os atores entrevistados tenham declarado que encaminharam uma série de pedidos de melhorias na qualidade dos serviços, os gestores em suas falas diziam recorrentemente que a mobilização nos bairros era fraca, que as pessoas não sabiam como usar os conselhos. Ou seja, quanto mais atuantes eram os atores coletivos nos bairros, maior era o conflito presente e o não reconhecimento por parte das OSs desta atuação. Esse foi o caso da UBS Adão Manoel da Silva, no Jardim Pantanal e da UBS Bandeirantes.

No caso dos gestores ligados a OS Santa Marcelina, o único caso de reconhecimento da ação coletiva era justamente no local onde os atores estavam presentes cotidianamente nas UBS, mas não para fazer reivindicações e cobranças de melhorias, mas e sim para apaziguar conflitos e “explicar” para a comunidade a importância dos serviços prestados pela UBS, o que foi verificado na UBS Jardim Conquista 3. Essa animosidade entre gestores e atores coletivos é reforçada também pela fala da gestora da UBS Bandeirantes que afirmou que a UBS foi uma conquista da população, e que por isso, os moradores reivindicaram que o gestor fosse “deles” (da comunidade) e não um técnico indicado pelo poder público ou pela entidade prestadora de serviços; ela destacava o tempo todo o seu esforço, como gestora, para melhorar a unidade, e a desmobilização dos atores coletivos, o que foi mostrando o conflito e a contradição em seu discurso e tentativa de justificar seu papel na Unidade.

É muito significativo o caso da Fazenda da Juta 2: todos os equipamentos do bairro foram resultado da organização da comunidade, articulada em torno do que chamam comumente de “Gestora”, que significa “Associação Gestora do Mutirão”. Conforme o nome sugere, esta organização comunitária está ativa desde o mutirão que deu origem aos prédios do CDHU que compõem o bairro. É interessante que estes atores não utilizem com muita frequência o conselho da UBS como instrumento de pressão e organização comunitária. Inclusive, durante o período em que a pesquisa foi realizada, este conselho passava por um processo de desmobilização, que também era sentida em outras áreas devido ao que os entrevistados chamaram de sobrecarga e dificuldades de renovação das lideranças, por um lado, e por outro porque eles acreditavam que os problemas da UBS não poderiam ser resolvidos por esta instância, nem pela gestora do equipamento. Para eles, o esvaziamento do conselho se devia ao fato de que as reuniões acabaram se tornando espaços de reclamação individual e não de decisões efetivas. Acreditavam que havia outros caminhos mais eficazes para solicitar as melhorias.

Eles afirmam que registraram juridicamente a “Gestora” para facilitar os acordos com o poder público, mas dizem que não é neste estatuto jurídico que reside sua força, e sim no conhecimento que têm sobre os canais de acesso ao Estado. A associação criou também uma “União de Moradores” para assumir os convênios com a prefeitura e prestar serviços para o bairro como creches e cursos profissionalizantes. Ao mesmo tempo, verificamos a presença no bairro de vários militantes históricos do Movimento Popular de

Saúde, muito conhecidos na região de Sapopemba, assim como fortes vínculos com o Movimento de Moradia, embora a “Gestora” em si não tenha se autodeclarado na entrevista como parte ou com status institucional desses movimentos. Os mutirões terminaram em 1998 e a associação passou a lutar pelo estabelecimento de serviços públicos no bairro.

É um bairro que conquistou equipamentos importantes, além da UBS e escola, sobretudo em âmbitos estadual e federal, como um hospital de atendimento de alta e média complexidade, policiamento específico e uma Escola Técnica Federal, especialmente pelo trânsito facilitado pelas redes que mobilizam, sejam elas associativas, pelos contatos que mantém com lideranças centrais dos movimentos populares que atuam em nível municipal, seja pela relação que possuem com deputados e vereadores relacionados historicamente com estes movimentos, e que atuaram juntamente às bases locais no passado.

O caso da Fazenda da Juta 2 nos fez refletir sobre uma ideia de continuidade dos movimentos sociais, ou sobre o que acontece com o Movimento de Moradia quando a demanda inicial é atendida; também nos faz pensar sobre uma continuidade, temporal e espacial, entre o Movimento de Moradia, os movimentos comunitários e o Movimento de Saúde. Assim, faz pouco sentido delimitar a ação destes movimentos por “domínios de agência” ou setores, ao mesmo tempo em que é possível observar sua operação setorial articulada, especialmente em nível municipal.

Este é um tipo de mobilização que vai além dos processos de ocupação e protestos, que visam garantir o local de moradia e que não se articula depois disso; e também vai além dos espaços instituídos pelo poder público, que são frequentemente utilizados pelos movimentos para conquistar suas demandas, como os conselhos gestores. Isso não significa que eles não sejam utilizados, porém, pelo relato dos entrevistados neste local, eles não são centrais, ou não dependem somente deles, sendo que quando necessário, transitam em outras esferas e buscam acesso por outros caminhos às instituições políticas relevantes para conquistar as demandas específicas, tendo inclusive um conhecimento aprofundado dos trâmites e caminhos que precisam ser percorridos em cada caso. Este é um caso que reforça nossa reflexão inicial sobre o aspecto limitador das categorias, promovido por uma análise centrada nos setores ou somente na participação dos atores em certos espaços ou formas de ação.

Outra reflexão interessante que pode ser feita a partir deste caso diz respeito à combinação de canais, formas de atuação e atividades. Nota-se que ao mesmo tempo em que a associação “Gestora” negocia com o poder executivo, em seus vários níveis e de forma multisetorial, mobilizando estratégias de pressão quando necessário, também presta serviços na forma de convênios. Ou seja, ao contrário do que muitos estudos afirmam, a prestação de serviços ou o estabelecimento de convênios não precisa significar, necessariamente, uma subserviência dos atores coletivos em relação ao poder público; não significa que eles deixem de reivindicar ou de utilizar estratégias de oposição e conflito para demonstrar a força de suas demandas. Assim, rotular os atores a partir das atividades realizadas ou do tipo de repertório mobilizado ou ainda do nível em que atua não é suficiente para se compreender a ação coletiva destes sujeitos.

O modo de operação básico desta associação é o seguinte: eles participam das reuniões dos condomínios dos prédios da CDHU que compõem o bairro e nelas captam as demandas. A partir de informações recebidas a partir das suas redes de relações com atores políticos e de outros movimentos sociais sabem quando serão lançados programas oficiais. E tendo este recurso da informação em mãos, encaminham ofícios solicitando o atendimento de demandas e iniciam suas negociações diretamente com o executivo, sobretudo utilizando as redes de contato na área de habitação, constituídas desde o momento em que os mutirões ocorreram. Eles afirmam que não utilizam a mediação de parlamentares neste processo de negociação, mas esta informação pareceu muito mais um recurso, semelhante ao dos movimentos dos anos 1980, de reafirmar sua ‘autonomia’ do que de fato uma ausência de vínculos, o que foi “desmentido” pela análise das redes nas perguntas fechadas do questionário.

Segundo o relato dos entrevistados, na época dos mutirões eram realizadas assembleias que reuniam entre três e quatro mil pessoas. A reclamação deles é que hoje há uma dificuldade maior das pessoas se mobilizarem porque acham que já conquistaram tudo, o que confirma, em certa medida, o cenário de desarticulação mobilizatória próprio do momento atual, como foi visto no capítulo anterior, especialmente pelo cenário após os anos 1990.

Vamos lembrar também que neste bairro há hoje equipamentos públicos de alta complexidade, o que talvez signifique que seja difícil para as lideranças continuarem

convencendo os moradores da necessidade de mobilização, sendo que geralmente ela deriva de uma construção a partir de necessidades que eles vivenciam concretamente. Além de ser corroborado com um cenário geral em que os movimentos populares perdem apelo do ponto de vista da perda de centralidade de um campo maior que articulava um discurso comum, um projeto político, que tinha respaldo nesse nível local e o articulava com outras lutas. Mas ainda assim, é notável que, apesar de todos estes “poréns”, continue havendo reuniões para captação de demandas, mesmo que contando com um volume bem menor de pessoas, o que significa mais um período de latência do que a fragmentação completa deste tecido associativo local.

Esta questão dos tempos e intensidades diferentes da mobilização ilustra bem a ideia de latência dos movimentos ou de uma luta permanente no cotidiano, porém sem tanta visibilidade quanto durante os ciclos de protesto. Nos períodos “críticos” do movimento de moradia, no momento em que ocorrem protestos, ocupações, mutirões há um volume muito grande de pessoas envolvidas e estas são as situações em que as pessoas identificam como “mobilização”. Mas durante a “normalidade”, do cotidiano e das reuniões semanais para a captação de demandas, até mesmo o relato dos militantes expressa esse “desânimo” e uma dificuldade de ver ali uma mobilização, ainda que não expressiva numericamente.

Esse contato constante entre esta associação e os moradores durante as reuniões de condomínio é semelhante ao papel desempenhado por muitos conselhos das UBS, sobretudo nos bairros onde não há mobilização “ativa”, já que estes espaços também funcionam como aglutinadores contínuos de demandas e muitas vezes não são reconhecidos como “mobilizados” ou atuantes. Daí a necessidade de se pensar nesta tipologia como um gradiente, em que as mesmas funções são desempenhadas em diferentes matizes e com variadas intensidades.

Por fim, outra questão suscitada por estes caso é a “sobrecarga” de certos militantes e a dificuldade de renovação dos quadros: uma das principais lideranças do bairro foi eleita para o CMDCA e as atividades deste conselho consomem grande parte de seu tempo e esforços, o que atrapalha sua atuação no bairro. Esta é uma situação vista em vários locais, onde militantes mais experientes e centrais vão para outros níveis e deixam uma lacuna nos seus bairros de origem. É um exemplo no nível local das ambiguidades

geradas pelos trânsitos de atores da sociedade civil para as instituições políticas, conselhos e quadros partidários a partir dos anos 1990, quando há um deslocamento do projeto societário para a agenda estatal. Aparentemente estes prejuízos ainda não foram superados em nível local e estes quadros, mesmo em organizações fortes como neste bairro, não foram ainda repostos, o que pode indicar que o tecido associativo local não se “regenerou” tão facilmente a partir deste contexto.

Outro caso emblemático deste tipo de ação coletiva movimentalista é o Jardim Comercial. Ao mesmo tempo em que estes sujeitos atuaram na conquista de equipamentos públicos para a região, como a Unidade de Saúde e o CEU, seguem acompanhando cotidianamente a forma como estes serviços vêm sendo prestados. Ao mesmo tempo em que mantém esta relação intensa com os serviços, atuam também em articulação com outras associações do Campo Limpo, assim como movimentos sociais e entidades que operam em nível regional e municipal (inclusive citam outros entrevistados da pesquisa que estão em outros pontos da cidade, alguns bem distantes espacialmente).

A associação do Jardim Comercial foi fundada em 1979 para organizar os moradores da favela recém-formada. Em 1984 uma COHAB foi erguida em mutirão com outros bairros e deu origem ao movimento pela habitação no local. Desde a construção dos conjuntos habitacionais os movimentos e associações do entorno passaram a lutar por melhorias como a canalização de córregos, asfaltamento, urbanização de favelas, transporte público, escolas e unidades de saúde. Além da associação estar presente no cotidiano da UBS, atua em articulação com associações, movimentos e entidades em nível regional e municipal; mantém convênios com todos os níveis de governo e em diferentes áreas, gerindo seus próprios serviços e espalhando outros convênios para associações menores do entorno; também participa de conselhos municipais de assistência social e habitação e representa o movimento municipal de moradia (UMM) na região.

Mais uma vez o conselho da UBS é criticado por não tomar decisões “práticas”, por se restringir a falar sobre cursos de formação e, sobretudo, por não prestar contas e não mostrar os gastos. Essa questão dos gastos foi um tema delicado durante as entrevistas, principalmente com os gestores. Eles diziam que não tinham acesso a eles, que eram centralizados pelas Organizações Sociais gestoras das Unidades. Na maioria dos conselhos ouvimos reclamações dos conselheiros da sociedade civil que solicitavam aos

gestores o acompanhamento das contas das unidades e tinham o acesso a elas negado reiteradamente. A equipe de pesquisa do CEBRAP/IDS tampouco conseguiu estas informações nas unidades e nem na secretaria municipal de saúde, apesar de muitas tentativas.

Mas, é interessante ver a solução que a região de Campo Limpo, onde está localizado o Jardim Comercial, encontrou diante desse impasse com as OSs e este “esvaziamento” dos conselhos: foi criado um Fórum de Saúde de Campo Limpo. Dele participam lideranças comunitárias, lideranças de outros movimentos e da Igreja, como o Padre Jaime (figura muito citada nas entrevistas feitas na Zona Sul), o subprefeito e o supervisor de saúde. Nesta instância discute-se a criação de novas Unidades de Saúde para a área, melhorias nas já existentes, além da construção de um hospital regional. Ali os atores coletivos dizem conseguir discutir a política e cobrar a prestação de contas e acompanhar os gastos públicos, além de ser um canal disponível e acessível para pressionar diretamente os gestores dos equipamentos e representantes do poder público presentes nas reuniões.

Esta pressão é feita porque se sentem respaldados coletivamente, pela presença massiva de lideranças locais e exposição de compromissos assumidos publicamente pelos responsáveis pelos serviços; eles dizem que o Fórum tem se tornado tão legítimo que os representantes do poder público não deixam de participar e não mandam “representantes” ou figuras menos importantes dentro da hierarquia das secretarias envolvidas. O Fórum da Zona Sul foi citado por vários interessados, inclusive pelos menos expressivos, pelos conselheiros de UBSs isoladas e pouco articuladas com a rede associativa da região, apresentando-se como um exemplo interessante de articulação local e de uma forma de garantir que a função deliberativa e de controle, num sentido forte e até normativo, dos conselhos gestores continuar sendo realizada, ainda que em espaços alternativos, criados pelos próprios atores.

O caso do Jardim Comercial, em confluência com muitos outros que compõem a amostra, nos leva a pensar que se hoje o movimento de moradia se concentra no centro da cidade, nos anos 1980 e 1990 estava nas periferias, e nasceu ali, conforme descrito no capítulo anterior. E foi este movimento de moradia que gerou o movimento que desde a construção das casas até os dias de hoje luta por melhorias e pela implementação de

novos serviços públicos, atuando em vários setores (não só na habitação), tendo hoje a ramificação setorial mais forte na área da saúde.

A luta destes sujeitos é pela redução da vulnerabilidade urbana em seu sentido mais amplo, pelo acesso à cidade, pela inclusão na cidadania. É a mesma luta que os textos se referiam nos anos 1970 e 1980 para a moradia, ou a luta dos movimentos nos anos 1940 e 50 nos bairros; são os mesmos sujeitos que nos anos 1990 apostam nos espaços participativos para continuar a reivindicar seu acesso aos direitos e para fiscalizar aqueles que já conquistaram, mas que não conseguiram ser incluídos nestas instâncias que operaram uma seletividade a partir de sua organização setorial. Mesmo assim, ao se manterem conectados aos movimentos que atuam em nível municipal conseguem, mesmo que indiretamente, fazer seus interesses serem representados nos conselhos setoriais. Porém, pelo fato de também atuarem como prestadores de serviços conveniados nos locais e como articuladores de outros espaços de pressão política, a atuação destes sujeitos hoje vai além destes espaços e não pode ser resumida a eles ou a suas agendas.

Novamente apresentam um dilema temporal da ação coletiva: quando foram entrevistados estavam prestes a chegar ao prazo limite de seus mandatos como conselheiros na UBS do bairro e não poderiam mais ser reeleitos. A insegurança das lideranças era de não conseguirem renovar seus quadros, não serem capazes de formas novos militantes atuantes nos serviços de saúde, e perderem a mobilização em torno desse importante espaço.

A questão do tempo então se mostra um fator relevante, pois se pensarmos em bairros que tiveram seu processo de ocupação e a mobilização há mais tempo, como é o caso do Jardim Conquista e de outros na região de Sapopemba, por exemplo, vemos que houve uma acentuada participação no passado e atualmente muitas lideranças passaram a atuar na articulação dos movimentos em outros níveis, ou concentram sua ação nos partidos políticos, conselhos municipais, o que lhes exige tempo e acaba levando a um distanciamento das bases locais, que muitas vezes não conseguem renovar as lideranças e continuar o processo de mobilização local. Na fala da liderança do Jardim Comercial vemos esta preocupação no horizonte: muitas vezes, ser uma experiência bem-sucedida de mobilização pode gerar justamente uma desmobilização neste nível local, ou uma

dificuldade de renovação ali, porque as ações em outros níveis acabam tomando tempo, espaço e recursos na agenda desses atores.

Outra forma importante de atuação dentro deste tipo movimentalista são os atores que se autodeclararam como parte do Movimento Popular de Saúde. É o caso das entrevistadas da UBS 9 de Julho, de Mascarenhas de Moraes, de Iguazu, Jardim Planalto e Jardim Conquista 2, sendo regiões inclusive próximas espacialmente. A ação destes atores envolve as atividades do movimento de saúde, participação nos conselhos de saúde de outros níveis, cursos de capacitação organizados pelo movimento, o que lhes confere uma rede de relações com atores influentes em outros níveis do setor e um conhecimento específico e crítico sobre o funcionamento do poder público.

Apesar de um laço óbvio e histórico com este movimento, característico e concentrado na região de Sapopemba, observamos que a atuação local destas lideranças se estende para outras áreas, lidando com o mesmo tipo de demandas urbanas e por equipamentos de todos os outros bairros. Este tipo de caso revela que até mesmo os “especialistas” em uma área, no caso na saúde, adquirem um perfil “generalista” em sua atuação local. As entrevistadas citam lutas por aterros sanitários e coleta seletiva de lixo, consolidação de outros equipamentos públicos e instalação de agência de INSS nos bairros, além de melhorias na infraestrutura e atendimento das UBSs.

Dentro deste subgrupo os vínculos passados com o PT e a disputa entre este e o PSOL nos bairros ficaram evidentes, ainda que a ênfase da atuação tenha sido no movimento e não nos núcleos de partido, revelando a confluência típica dos anos 1980 entre essas agendas. Com frequência, inclusive, citaram sua decepção e frustração com os caminhos tomados por estas disputas nos últimos anos, se referindo especialmente ao período posterior ao governo Marta, em que uma frustração generalizada por parte desses militantes históricos resultou da discordância com a política de alianças com setores conservadores, empreendida pelo partido. Nesse momento muitos desses militantes locais revelaram ter se desfilado e/ou migrado para o PSOL, junto com vereadores e lideranças de referência nesta região. Coincidência ou não, o perfil encontrado dentro da militância ativa no movimento de saúde em nível local é unanimemente feminino, sendo mulheres de meia idade envolvidas com o setor desde jovens, o que denota também uma tendência a não renovação de quadros.

Há ainda dentre deste tipo movimentalista outro perfil, relacionado a atores cuja atuação tem grande alcance territorial, inclusive com impacto regional e até municipal, ainda que também realizem a função de controle de equipamentos locais, especificamente das UBSs e a articulação das comunidades do entorno, ainda que com certo grau de distanciamento delas. Dentre os locais em que a pesquisa foi realizada observamos este padrão na Zona Leste, favela Pantanal, através do relato do famoso Padre Ticão, que na época estava envolvido com a consolidação do “Movimento Nossa São Paulo”, mas que possui uma atuação autônoma histórica, assim como o caso da UNAS (União de Núcleos Associações e Sociedades de Moradores de Heliópolis e São João Clímaco) em Heliópolis, uma grande articuladora de convênios, serviços e núcleos de mobilização comunitária na região, gerenciando um orçamento expressivo, certamente o maior da amostra. Ambos possuem contatos com políticos e partidos importantes e participam de fóruns e conselhos de todos os níveis, tendo uma participação destacada e reconhecida não só pelos moradores do bairro, como também uma inserção central na rede associativa municipal.

### **3.2.2. Ação Coletiva Partidária**

Há três tipos básicos de perfis de ação coletiva partidária: lideranças comunitárias que são assessores de vereadores, militantes partidários com atuação em núcleos de base e lideranças de nível intermediário ou regional com vinculação partidária.

Um tipo frequente e que se encontra no limiar do associativismo comunitário foi encontrado na UBS Jardim São Francisco. A associação de moradores apresenta uma atuação multisetorial, resolvendo questões do bairro de toda natureza com ênfase na infraestrutura urbana, regularização fundiária, pavimentação, saneamento, saúde e educação, elaborando abaixo-assinados, encaminhando ofícios e participando dos conselhos de equipamentos locais e regionais solicitando a expansão dos serviços prestados no local; também atua organizando reuniões periódicas com a comunidade e já participou de conselhos de vários setores e níveis. Atua em conjunto com outras lideranças conhecidas do entorno, não necessariamente ligadas ao partido, mas muitas delas atuantes em conselhos e associações comunitárias.

O entrevistado neste bairro recebe uma ajuda de custo de um vereador do PT para que ele possa se dedicar integralmente aos serviços à comunidade e encaminhar reivindicações por melhorias no bairro. Embora seja colaborador deste vereador, o entrevistado não se coloca como um representante do mandato no bairro; enfatiza esse vínculo de impessoalidade, mas ao mesmo tempo não esconde sua relação com o partido ao longo da entrevista. Ele afirma que tinha mais facilidade de acessar os órgãos do governo durante a gestão Marta Suplicy, embora hoje continue encaminhando seus pedidos pelos caminhos já conhecidos e aprendidos durante aquele período. As lideranças do bairro já se utilizaram de uma pressão sobre uma deputada aliada para conseguirem uma audiência em uma secretaria de difícil acesso e tiveram sua demanda atendida pelo executivo após este procedimento.

Outro exemplo é o entrevistado do Jardim Campos. É assessor de um vereador importante, atua em várias associações comunitárias da região, inclusive repassando convênios para as menores, encaminhando demandas variadas e participando ativamente do conselho da UBS. Tem uma atuação ampla relacionada especialmente à moradia e regularização fundiária, mas também à saúde. Na época da entrevista tinha acabado de ser eleito para o Conselho Municipal de Saúde. Chegou a ter um cargo na subprefeitura durante a gestão Marta Suplicy na cidade.

Nestes primeiros casos as lideranças são mais conhecidas no bairro por seu envolvimento comunitário nas associações do que por seu vínculo com parlamentares. Mas se utilizam com muita frequência destas redes para encaminhar demandas. A situação daqueles que são identificados como militantes partidários, ainda que tenham uma atuação comunitária semelhante, é diversa: a identidade partidária gera tensões evidentes entre estes sujeitos e os gestores de equipamentos locais, outros atores coletivos da comunidade, como religiosos ou coordenadores de entidades assistenciais, e até mesmo com a militância de outros partidos que estão em disputa nos mesmos locais, notadamente entre militantes que saíram do PT rumo a outros partidos de esquerda, notadamente o PSOL.

Dentro deste perfil a única exceção que temos é na Cidade Kemel cuja liderança entrevistada é fundadora do PSDB e ainda representa este partido através de sua associação local. Seu foco é em obras de infraestrutura do bairro e entrega de leite através

de convênios; também mantém vínculos com outras associações do entorno para desenvolver outros tipos de projetos. Talvez seja um dos exemplos da atuação das SABs nos anos 1940, mas foi um caso pouco frequente e o único que não estava ligado à esquerda e ao PT em nenhum momento da trajetória.

No sentido oposto, na UBS Nitro Operária encontramos um exemplo de atuação tradicional do PT, surgida a partir do Novo Sindicalismo e da Teologia da Libertação, que se mantém hoje ativo no bairro pelo vínculo com o Movimento Popular de Saúde. O entrevistado, entretanto, enfatiza que sua relação com estes movimentos e a participação em conselhos e reuniões com os moradores do bairro para articulação e encaminhamento de demandas parte das deliberações e encaminhamentos do diretório do partido, sendo um dos poucos resquícios da atuação original dos Núcleos de Base do PT típica do momento de fundação do partido.

Outro exemplo da militância do PT em sua ação local foi vista na UBS São Jorge. Assim como no caso anterior, esta entrevistada também iniciou sua militância partidária a partir do sindicato de trabalhadores da indústria e hoje atua em vários espaços relacionados aos movimentos de saúde e moradia. As demandas da comunidade, especialmente ligadas à saúde, são captadas por ela e discutidas nas reuniões do partido; outras mais relacionadas à infraestrutura urbana são levadas às secretarias e prefeitura através de abaixo-assinados, cuja importância da intermediação dos mandatos do PT ao longo do processo foi enfatizada pela entrevistada. Através do contato que mantém com os mandatos encaminha demandas e fiscaliza serviços, entretanto, além disso, a liderança entrevistada participa do conselho da UBS, mas foi perceptível uma relação conflitiva com a gestora justamente por ser reconhecida como militante, demonstrando uma ação bastante crítica em relação aos serviços prestados. Embora seja uma liderança muito ativa no bairro, a gestora da UBS evitou citar o nome desta entrevistada como um ator coletivo em potencial para entrevista e uma postura semelhante foi observada na sondagem de outras associações pelo bairro, vinculadas aparentemente a outros partidos, notadamente o PSDB.

Na UBS Jardim Sinhá vemos um exemplo das disputas partidárias que ocorrem em nível local: há uma polarização entre PT e PSOL, havendo grupos bem definidos orbitando em torno das lideranças que se identificam como militantes de cada um deles

(identificamos quatro importantes lideranças comunitárias nesta situação, dois de cada partido). Estes dois grupos em conflito são conhecidos no bairro como os militantes mais importantes e antigos, e se definem como “homens do partido”. Não atuam em nenhuma associação específica, mas são os militantes de base designadas pelo diretório do partido para participar de todas as instâncias possíveis na região. Utilizam-se desta militância partidária para reivindicar melhorias nos serviços e na infraestrutura urbana para o local e também para organizar reuniões com a comunidade para articular demandas e discutir problemas nos serviços prestados. Oriundos de movimentos históricos de Sapopemba estão em conflito também com outras figuras importantes como o padre do bairro e a irmã que cuida da creche, que discordam desta articulação em torno de partidos e se opõem a esta atuação.

O terceiro tipo de ação partidária é típico da região de Sapopemba, provavelmente como um resultado do histórico de lutas da região. São lideranças comunitárias que atuam também em um nível intermediário, regional ou municipal, e interferem em diversos serviços públicos prestados nos vários bairros do entorno. Algumas vezes são militantes regionais do Movimento Popular de Saúde, com uma tendência de se organizarem em torno de vereadores e deputados, especialmente do PT e do PSOL, o que se reflete em um tipo de disputa polarizada e articulada ao redor das tensões e rivalidades oriundas da agenda partidária municipal e nacional. São lideranças bastante conhecidas pela comunidade, são militantes “profissionais”, mas não verificamos um tipo de relação orgânica e cotidiana com estas, num sentido de articular demandas a partir da base. Atuam sim reivindicando demandas para os locais, algumas cujo impacto é bem amplo, mas orientados por “agendas maiores”.

Em alguns locais, como no entorno das UBS laçapé e Iguaçu percebe-se que há uma participação mais fraca dos usuários dos serviços e da comunidade e a atuação deste tipo de liderança acaba sendo central. De outro lado, no entorno de outras UBS, como no Jardim Sinhá, esta atuação acaba fomentando um engajamento da própria comunidade nas disputas partidárias e potencializa a participação. Novamente, os resultados de um tipo de ação coletiva não são absolutos e apontam para sentidos diversos.

### 3.2.3. Associativismo Comunitário

Pelo fato de ser o tipo em que o maior número de casos se concentra, temos no interior desta categoria uma diversidade de históricos e formas de mobilização: algumas entidades grandes, articuladoras de ações de entidades menores, com muitas relações com políticos, e outras menores, que dependem bastante dos conselhos para atuar. Aqui estamos pensando em uma tipologia que funcione como um espectro, ou seja, uma gradação. Deste modo, temos dentro deste tipo há associações que estariam no limite de todos os outros, entretanto, estamos buscando uma característica distintiva que oriente predominantemente a ação coletiva, neste caso, o elemento institucional, a legitimidade conferida pelo seu próprio formato institucional ou estatuto jurídico de representante comunitário. Não há nenhum tipo puro ou absoluto, e sim uma complexidade de lógicas combinadas e de ambiguidades. E talvez este seja o tipo em que estas ambiguidades estão mais presentes.

Grande parte dos bairros onde a pesquisa foi feita é resultado de ocupações irregulares e mutirões e uma das principais questões continua sendo a regularização fundiária dos terrenos. Várias associações têm uma atuação voltada para isso, juntamente com reivindicações de melhorias na infraestrutura urbana, como asfalto, saneamento básico, canalização de córregos, iluminação pública, segurança, além de melhorias na qualidade de serviços públicos prestados, como escolas, unidades de saúde, tele centros etc. Além desta atuação multisetorial e deste perfil de atores generalistas, observa-se a presença de convênios para a prestação de serviços como uma atividade frequente.

Ou seja, são associações que combinam tanto um perfil reivindicativo, mais típico, quanto prestador de serviços comunitários e ainda atuam em conselhos de vários níveis. Todas elas se utilizam de sua institucionalidade formal para desempenhar tais atividades e esta é sua característica distintiva em relação aos outros tipos de ação coletiva. O que confere legitimidade às suas ações, o que unifica estes casos desiguais e ambíguos em vários aspectos é a forma como esta institucionalidade é usada predominantemente para dar sentido à ação coletiva microterritorial em cada um dos bairros em que ela ocorre.

A unidade do Jardim Souza pode ser citada como um exemplo desta multiplicidade de funções: prestadora de serviços típicos como Alfabetização de Jovens de Adultos (MOVA), creches e distribuição de leite (pelo programa Leve Leite), desempenha também atividades reivindicativas com frequência, como o encaminhamento de ofícios solicitando melhorias nos serviços, de denúncias e outras cartas e formas de comunicação com o poder público, especialmente em nível regional. Além disso, realiza reuniões com a comunidade para mobilizar e organizar a participação coletiva nos conselhos de equipamentos locais e da região, apoiando ações realizadas por estes, como por exemplo, um abaixo-assinado elaborado pelo conselho da supervisão de saúde de M'Boi Mirim que coletou mais de 26 mil assinaturas solicitando a implementação de um posto de distribuição de medicamentos de alto custo nesta subprefeitura.

No Jardim Olinda também ouvimos relatos sobre o uso dos abaixo-assinados como forma de pressionar o poder público para a implementação de equipamentos e melhorias. Ali a construção da UBS e da escola ocorreu através desta ferramenta, assim como a urbanização de uma favela que fica na região.

Cumprindo uma função semelhante dos abaixo-assinados, porém, mais frequentes dentro deste tipo de ação associativa, temos o instrumento dos ofícios. O entrevistado da UBS Novo Caminho explica a diferença para as associações quanto ao uso dos ofícios ou dos abaixo-assinados. Ele afirma que já que a “associação é uma instituição legal e que os diretores foram escolhidos pela população não há necessidade de se fazer abaixo-assinados”. A legitimidade decorrente desta institucionalização e o reconhecimento dela por parte do poder público local substituiria a necessidade de uma legitimidade numérica decorrente da coleta de assinaturas, encurtando o procedimento e economizando recursos e tempo.

O entrevistado do Jardim Laranjeiras oferece ainda um outro entendimento sobre a polêmica<sup>20</sup> abaixo-assinado x ofício. Há duas utilidades para ele que justificam a entrega do ofício e que justificam a substituição do abaixo-assinado (ferramenta mais difícil de utilizar por causa do trabalho que exige para a feitura e do tempo que isso pode levar): em

---

<sup>20</sup> Polêmica entre nós pesquisadores, diga-se de passagem, que durante toda a etapa de campo desta pesquisa nos indagamos e discutimos em intermináveis reuniões a distinção e a utilidade destes mecanismos; para os atores coletivos, entretanto, parece ser bem claro quando usar um ou outro e quais são as diferenças entre eles em termos de legitimidade.

primeiro lugar, e reiterando os relatos anteriores, há uma ideia de representatividade que acompanha o ofício quando ele é entregue ao poder público, e este é o principal mecanismo que justifica sua legitimidade. Esta representatividade, nas palavras do entrevistado, entretanto, só tem sentido pelo peso político que a associação adquiriu ao longo do tempo, ou seja, depois de muita luta e desgaste dos seus membros diante do poder público, a associação a qual representa se afirma como um importante interlocutor entre o Estado e a comunidade, e é reconhecida, portanto, como um canal de mobilização e articulação válido.

A outra função, ele explica, tem a ver com a dinâmica da própria entidade: se por um lado o ofício justifica a operacionalização de um trabalho constante dos membros que estão no quadro dirigente, por outro funciona como um instrumento de controle sobre os políticos que se aproveitam das obras em curso para se promoverem, como se as melhorias implementadas fossem fruto do esforço deles e não da população. O ofício neste caso funciona como um registro de que a demanda foi conquistada pelos esforços dos moradores e da associação e não dos políticos, protegendo-os em alguma medida, da apropriação dos resultados da ação coletiva típica do clientelismo nesta esfera local, demonstrando que os moradores têm uma visão crítica sobre estes usos feitos pelo sistema político.

A importância do território e da ação coletiva organizada a partir do local de moradia pode ser ilustrada pelo exemplo da UBS Jordanópolis. Ali observamos um tipo de ação bem característica do associativismo comunitário, com a prestação de serviços via convênios, o encaminhamento de abaixo-assinados solicitando melhorias para subprefeitura e a realização de reuniões com a comunidade. Os entrevistados apontam ainda as relações com vereadores que intermediam o encaminhamento de algumas das reivindicações, questão que retomaremos a seguir, ainda neste tópico.

Mas o que chama a atenção neste caso é que a participação dos cidadãos e um maior engajamento deles no conselho da UBS ficam prejudicados, segundo os relatos que ouvimos, pela distância entre a UBS e a favela em que a maioria dos seus usuários reside. Este é um problema bastante frequente nas unidades da Zona Sul já que não há imóveis adequados para instalação destes equipamentos mais próximos às favelas, e, portanto, ao local de moradia dos usuários dos serviços, e nem terrenos disponíveis para construção da

infraestrutura adequada a este fim, dado o padrão de ocupação urbana irregular e recente. De acordo com os moradores do entorno, as pessoas têm dificuldades para ir à unidade inclusive para receberem o atendimento médico e por esta razão há apenas dois conselheiros nesta UBS que são usuários dos serviços.

Um caso como este demonstra a importância dos conselhos locais, próximos às moradias, para garantir a participação dos cidadãos que residem nas periferias da cidade de São Paulo, diante das condições e recursos que possuem, não só financeiros, mas também de tempo, informações etc. A escassez explicaria em parte o fato de que mais de 80% dos entrevistados utiliza o conselho da UBS como um canal para encaminhar demandas de todos os setores nos bairros. Este se torna uma das estratégias de intermediação entre as demandas locais e o poder público, sendo o recurso mais frequentemente citado em todos os bairros em que a pesquisa foi realizada. A descentralização dos canais de interlocução entre usuários e poder público cumpriram um papel central no controle social sobre a implementação das políticas e o exercício da cidadania sobre direitos coletivos que só pode ocorrer efetivamente a partir de uma presença constante e cotidiana nos equipamentos.

Este cenário explica também o fato de que quanto mais centralizado se torna o nível de atuação dos conselhos, menor se torna a frequência com que são procurados por este tipo de cidadão mais vulnerável em termos econômicos, e que acabam se tornando isolados também politicamente. Esta é uma conclusão facilmente dedutível a partir deste caso, pois se já é difícil para as pessoas participarem de um conselho de unidade que se encontra distante de seu local de moradia, mais difícil ainda será para estes sujeitos acessarem conselhos mais centralizados, especialmente um conselho municipal, que além de tudo exige um nível de formação e uma rede de contatos que muitos deles não conseguem articular dado o contexto de fragmentação associativa e de isolamento territorial em que se encontram.

Ou seja, quando falamos de uma arquitetura da participação (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2005) em uma cidade do tamanho de São Paulo não podemos supor que os conselhos municipais sejam o principal mecanismo de acesso ao Estado e nem que seja a porta de entrada das demandas locais. Eles são dependentes de um grau de representação política das sociedades civis (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no

prelo) bastante complexo e mediado, desempenhando um papel de intermediadores de demandas em esferas mais elevada e condensada, o que não significa que tenham menor importância, mas que estão inacessíveis ou tem um papel diferente se olhamos para a participação desde esta esfera micro. Há que se refletir sobre as variadas funções políticas desempenhadas pelos diferentes níveis participativos e burocráticos, além dos diferentes públicos que são capazes de atingir e dos tipos de demandas que poderiam encaminhar.

O caso da Chácara do Conde também é emblemático e está num limiar entre o tipo de associativismo comunitário e o movimentalista. Ali a ação coletiva é anterior à existência da UBS. Tanto a unidade de saúde quanto a implementação de outros serviços públicos, são resultado da mobilização da associação, que atua desde o início da ocupação do território. Neste caso específico, mas não único dentro da amostra, a UBS foi resultado de uma demanda feita no Orçamento Participativo, após 12 anos de luta para conseguir este equipamento através de outros meios. Já existia um conselho comunitário atuante no bairro antes da instituição do conselho gestor da UBS. Após a implantação do equipamento, a associação continuou acompanhando e fiscalizando a prestação dos serviços, organizando-se internamente em comissões temáticas, mas havendo a figura de uma coordenação com perfil generalista. É um caso que demonstra empiricamente não só uma confluência discursiva entre o campo movimentalista e o associativo, como também uma confirmação do histórico dos movimentos populares dos anos 1980, que tiveram sua existência concreta sob a forma de associações de moradores em muitos casos.

Há um outro tipo de conexão entre o associativismo comunitário e o movimentalista que se dá via redes: é o caso da UBS Luar do Sertão. Situada na região do Campo Limpo, que, aliás, foi destacado pela equipe de pesquisadores em campo como um local que surpreendeu por revelar redes imensas, organizadas para reivindicar melhorias na região, pela presença de diversos fóruns que articulam associações, ONGs, lideranças importantes em âmbitos mais amplos, movimentos populares, centros de pesquisa, igrejas e até equipamentos públicos que juntos com o poder público (especialmente a subprefeitura) buscam trazer serviços essenciais para os bairros. Um exemplo certamente das redes movimentalistas em operação.

A associação entrevistada neste bairro se liga a outra já citada na pesquisa, no Jardim Comercial. Esta segunda funciona como uma articuladora, captando e repassando

convênios para o Luar do Sertão e para outras associações menores do entorno; eles também executam convênios assinados pelo Instituto Paulo Freire. A relação entre as associações menores e a articuladora também amplia a ação das primeiras conectando-as a importantes fóruns e conselhos de outros níveis, o que é potencializado pela parceria com ONGs conhecidas que atuam na região. Como exemplo disso, o entrevistado do Luar do Sertão cita como um importante mecanismo de encaminhamento de demandas e mobilização da comunidade a participação no Fórum de Lideranças do Campo Limpo, tendo sido este espaço o responsável pela implementação no bairro do Centro de Integração da Cidadania – CIC e do Centro Educacional Unificado - CEU, dentre outras melhorias, durante a gestão de Marta Suplicy.

Além da importância da participação neste fórum, a conquista do CEU e de outros equipamentos no bairro se deu a partir da realização do Tribunal Popular que condenou o Estado a implantar equipamentos públicos na região. Esta mobilização iniciou-se em 1999 motivada pelos índices alarmantes de violência que fizeram o Jardim Ângela e o Capão Redondo serem conhecidos em outros países pelo cenário de guerra civil. Articulados pelo Instituto Padre Josino, as lideranças e associações da região buscaram o apoio do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP) que os encaminhou para a assessoria jurídica comunitária da PUC-SP para juntos darem início a uma disputa judicial que pressionaria o poder público a implantar uma série de equipamentos públicos nos bairros através de uma ação civil pública. O Tribunal Popular foi a primeira ação civil pública que o movimento ganhou e a partir dele a prefeitura foi responsabilizada pela violência nos bairros e condenada a construir, dentre outros equipamentos, o CEU Feitiço da Lua, que atende especificamente a comunidade do entorno da UBS Luar do Sertão.

Concluindo esta importante etapa, durante o período da entrevista a associação estava terminando a tabulação de uma pesquisa feita no entorno e pretende entrar com outra Ação Civil Pública reivindicando a construção de escolas de educação infantil e básica, as EMEIs e CEIs. Desta vez em parceria com a ONG Ação Educativa. Também estão articulando uma rede de integração entre escolas, CIC, UBSs e associações do bairro em torno do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), já que detectaram que 90% das crianças que trabalham na Avenida Nove de Julho são da comunidade. O objetivo é criar uma rede de suporte e encaminhamento para estes jovens, e numa ação

incomum dentre as associações pesquisadas, este trabalho será feito em conjunto com a Secretaria de Assistência Social.

Por fim, afirma que o bairro também luta para trazer outros serviços essenciais para o local, inclusive bancos e comércio, que nunca se implantaram satisfatoriamente em decorrência da fama de violência, o que dificulta o cotidiano dos moradores. Reuniões com os moradores e o contato direto com a subprefeitura têm sido as principais estratégias para obter tais demandas.

Se o caso do Jardim Comercial figura como um exemplo de entidade articuladora dentro do tipo movimentalista e o Luar do Sertão coloca este tipo de prática próxima ao associativismo comunitário, a CASP – Central de Associações e Sociedades Populares que atua em torno da UBS Barro Branco e adjacências é um exemplo de como a função de articulação de outras associações ocorre neste âmbito comunitário. Congregando cinco entidades diferentes que atuam no bairro e com uma complexa estrutura hierárquica de distribuição de cargos e funções, mantém sua principal área de atuação no âmbito da habitação e ainda luta pela regularização fundiária da área. Atua também na saúde, assistência social, educação e outras demandas locais, tendo um coordenador específico para cada uma delas.

É interessante notar que a formação da CASP foi uma estratégia de associações que tiveram uma grande importância no passado, sobretudo a partir do trabalho dos mutirões, de se manterem atuantes ainda hoje, e por isso se juntaram para fazer um trabalho mais geral no bairro, sendo uma resposta ao refluxo dos movimentos populares no final dos anos 1990. Cada uma destas associações mantém um ou dois membros na CASP, sendo cada um deles responsável por uma área de atuação. Os entrevistados afirmam possuir vínculos com vários movimentos sociais ligados à moradia, ao Partido dos Trabalhadores (tendo citado o nome de lideranças nacionais deste), quadros do governo e acadêmicos. A associação possui um grau de articulação com outros níveis hierárquicos, seja na burocracia, seja no partido, o que os leva a resolver problemas e articular ações em grande escala e demonstra a importância das redes para que isto aconteça.

Outro exemplo da complexidade de vínculos e de funções desempenhadas dentro do universo do associativismo comunitário, ainda que em menor escala, vem da UBS Profeta Jeremias: a entrevistada conta que atua em várias frentes, distribuindo leite através

do convênio com o governo do estado, ao mesmo tempo em que tem relações com a União Municipal do Movimento Popular de Saúde e também é Promotora Comunitária Legal e assim mantém vínculos com o movimento de mulheres. Neste mesmo bairro encontramos casos de atuação meramente assistencial para um público específico e outro em que há uma atuação exclusiva via conselho e reivindicação de construção de outras UBS e serviços para a comunidade. Isso aponta a necessidade de aprofundar o entendimento destes mecanismos usados no nível local, indo além dos relatos dos entrevistados, o que talvez seja mais bem explorado quando passarmos à análise dos dados quantitativos.

Vale a pena destacar a dimensão temporal das demandas, já abordada do ponto de vista do tipo movimentalista, para ver de que forma ela afeta e transforma as dinâmicas próprias do associativismo comunitário. Vejamos o caso da Vila Calu: sendo um local que foi ocupado recentemente, há muito ainda o que fazer para se conquistar uma infraestrutura adequada para a população, desde a regularização fundiária até a implementação de serviços básicos. O conselho da UBS é um polo aglutinador de lideranças dos bairros do entorno e há uma sinergia nas ações das associações e o conselho que atua como um organizador da ação coletiva local. O líder entrevistado no bairro diz que as associações são uma “ponte entre a comunidade e os serviços públicos”. Outra parceria importante destacada por ele é com o Padre Jaime, famosa liderança religiosa da Zona Sul que os ajuda a encaminhar as reivindicações por melhorias, além do Orçamento Participativo, enquanto este funcionou.

O caso da Vila Calu nos leva à reflexão sobre a temporalidade da ação coletiva, complementando o que já foi exposto no item sobre a ação movimentalista: tanto a natureza da ação coletiva quanto sua intensidade e os tipos de demanda estão logicamente relacionados ao tempo de ocupação do território. Assim, não se pode generalizar ou esperar um mesmo tipo ou forma de ação, nem as mesmas demandas, para todos os lugares porque as necessidades, ainda que se repitam por se tratar de bairros vulneráveis e afastados do centro da cidade, variam com o tempo. O cotidiano e a rotinização da ação coletiva colocam novos desafios a estes sujeitos já que os movimentos em terrenos recém-ocupados são diferentes daqueles encontrados após 20 ou 30 anos de moradia em um mesmo local.

Além disso, há uma aquisição gradativa de aprendizados institucionais e estratégicos, que também alteram estes padrões. Do ponto de vista dos interlocutores estatais, a forma de lidar com estas diferentes demandas varia, bem como os canais e mecanismos de pressão que podem ser utilizados: há diferentes lógicas quando se trata de exigir a regularização dos terrenos, para implementar novos serviços e equipamentos ou para manter e melhorar os já existentes. Demandas com naturezas e temporalidades diferentes, ainda que tratem de melhorias nos serviços públicos e na extensão de direitos coletivos para as periferias, exigem estratégias diferentes e são respondidas pelo Estado também com diferenças.

Outro elemento que se relaciona à dimensão da temporalidade das ocupações, e, portanto, das mobilizações, é o processo de remoção das famílias para outras áreas onde são assentadas permanentemente. A organização coletiva em torno da UBS CDHU Jardim Palanque exemplifica isso: proveniente da remoção de parte dos moradores da Favela Paraguai (Vila Prudente) entre 2003 e 2004, observa-se que hoje há uma dificuldade de mobilização em torno de demandas coletivas porque não há uma forte identidade destas pessoas com o local onde vivem atualmente. O conselho gestor da UBS está desativado e poucos atores coletivos se desdobram para garantir que sejam implementadas melhorias na infraestrutura dos conjuntos habitacionais e qualidade de vida dos cidadãos que ali vivem, buscando ampliação nos serviços de educação, saúde e áreas de lazer, que se mostram essenciais já que foram alocados para um local muitíssimo distante do centro da cidade ou dos centros regionais onde antes tinham maiores possibilidades de convivência.

Esta é uma questão que parece se repetir nos casos em que há remoção das famílias e assentamento em lugares distantes e sem infraestrutura urbana adequada, além de criar uma desmobilização no interior das comunidades que originalmente conviviam e lutavam conjuntamente por melhores condições de vida. É uma história que ouvimos recorrentemente em bairros como Cidade Tiradentes, onde a maior parte dos moradores foi assentada em uma “terra de ninguém”, para usar as palavras deles, em que mal se conheciam, onde os núcleos de sociabilidade prévios foram dissolvidos pelos sorteios feitos pelo governo em torno dos condomínios de prédios.

Parece que a experiência dos mutirões autogestionados conseguiu manter esta coesão prévia ao assentamento definitivo, ou seja, que foi consolidada durante o processo

de luta pela moradia, como vimos na história da Fazenda da Juta e do Barro Branco, dentre muitas outras. Este é um fator que parece ter um impacto sobre o grau de mobilização existente após a conquista da moradia e da infraestrutura mínima de serviços públicos e direitos coletivos e está relacionado ao processo de formação das identidades coletivas.

Contrapontos a este ascenso de mobilização visto em alguns bairros de ocupação recente pode ser analisado a partir dos casos do Jardim Conquista 3 e Jardim Niterói. Pensando na ideia do espectro dos tipos de ação e na dimensão temporal da mesma, vemos no Jardim Niterói um exemplo de forte atuação coletiva para implementação de serviços nos anos 1980 e 1990, especialmente para a construção da UBS no bairro. Citado como um local muito ativo por entrevistados de outros níveis durante a pesquisa, típica da atuação das associações de moradores e do associativismo comunitário. Porém, o que encontramos no bairro foi uma desmobilização do ponto de vista de melhoria de serviços e expansão de direitos coletivos e uma ação centrada na prestação de serviços como creche e distribuição de leite, via convênio com programas municipais. Não há nem mesmo um conselho na UBS ativo. De um cenário vivo de atuação coletiva restou o assistencialismo via convênios, sem uma perspectiva de direitos clara.

A associação do Jardim Conquista, por sua vez, é uma referência no bairro. Apesar de participar de vários conselhos da região e de estar lidando com a regularização fundiária dos terrenos, durante a aplicação dos questionários fechados percebemos uma parca atuação das lideranças no que diz respeito ao controle sobre os serviços prestados e mesmo sobre a implementação de novos equipamentos. A “fama” da associação, anunciada pelos moradores e gestores consultados na etapa de diagnóstico dos atores, bem como por outros atores entrevistados no nível municipal da pesquisa, não foi confirmada pelo número de vezes em que a associação realizou algum tipo de ação concreta nos anos considerados pela pesquisa e nem pela amplitude de canais utilizados para tanto. Os números atingidos pela associação no questionário fechado foram um dos mais baixos da amostra, o que contrariou as expectativas iniciais.

Nossa hipótese para este desempenho é que, tendo um sido um bairro ocupado a mais tempo do que a média, e sendo uma associação antiga, muitas das demandas iniciais já foram implementadas, há uma estrutura mínima de serviços no local, ainda que seja um bairro bastante precário, inclusive do ponto de vista da infraestrutura urbana. Como já

mencionado anteriormente, este histórico pode afetar o desempenho da mobilização coletiva presente. Ademais, foi observada uma relação bem próxima com os irmãos Tatto, o que pode significar que esta associação tem atuado mais na linha de apoio a estes parlamentares do que buscando se mobilizar para atender às reivindicações dos moradores, mas pudemos notar que há uma divisão da diretoria da associação em torno de diferentes políticos, o que tem levado a atritos entre eles. Percebeu-se que hoje a maior parte das suas ações está voltada para a prestação de serviços, como a entrega de leite e alfabetização de jovens e adultos. Certamente a história do Jardim Conquista indica as ambiguidades presentes na ação coletiva e reafirma a necessidade de tomar cuidado para analisar este processo e não “confiar” apenas no histórico das associações para descrevê-las hoje, nem tampouco em seu discurso aparentemente mobilizado.

A relação com vereadores por parte das associações comunitárias, entretanto, não é um indicador, necessariamente, da falta de mobilização no bairro. No entorno da UBS Jordanópolis, por exemplo, entrevistamos um ator coletivo, presidente de associação de moradores e assessor de um famoso vereador, citado em vários bairros da Zona Sul (Milton Leite). Ainda que predomine para este ator o tipo ação própria do associativismo comunitário, pois se utiliza da institucionalidade para encaminhar as demandas do bairro e realizar suas atividades, ao enviar um ofício para a subprefeitura, contendo algum tipo de demanda, ele envia ao mesmo tempo uma cópia para o vereador em questão, para que este acelerasse o processo junto à prefeitura. Esta parece ser uma estratégia recorrente dos atores microterritoriais para ter suas demandas atendidas mais rápido, sobretudo em anos eleitorais. Segundo o entrevistado, em anos de eleição é fácil ter acesso ao governo porque “Eles querem líderes comunitários. Depois eles nem abrem a porta para você”.

Novamente temos a liminaridade (e as ambiguidades) frequentes na ação coletiva microterritorial: neste caso predomina a ação coletiva comunitária, mas vemos traços fortes também da utilização de estratégias distintivas próprias da ação coletiva legislativa e até mesmo da assistencial, já que muitas ações, sobretudo reuniões com a comunidade, visam “acalmar a população, pois às vezes é pura falta de informação”. Assim, organizar os moradores para discutir questões do bairro nem sempre significa mobilizar em um sentido de mudança, ainda que isso tudo venha mesclado com melhorias efetivas para o bairro, mediadas pelo sistema político, provisão de serviços assistenciais, mas também

participação em conselhos e fiscalização de políticas públicas. Certamente um exemplo da ambiguidade deste universo.

#### 3.2.4. Ativismo Conselhistas

Em muitos bairros onde não foram encontradas formas de ação coletiva institucionalizadas, ou em formas mais tradicionais, os conselhos das Unidades Básicas de Saúde acabavam funcionando como articuladores das demandas dos moradores do entorno. Eles operam como uma porta de entrada das demandas por melhorias de todos os tipos de serviços públicos. Em geral, este processo funciona da seguinte forma: os conselheiros são reconhecidos como representantes do bairro pelos moradores, ouvem as demandas quando “passam nas ruas”, ou são procurados por eles, e as levam para as reuniões dos conselhos, onde após serem discutidas, são formulados encaminhamentos para os problemas mencionados. Muitos dos entrevistados destes casos vão às UBSs todos os dias, participam das reuniões dos agentes de saúde, atuam nos conselhos locais e da supervisão de saúde. Alguns estão ligados a outros movimentos e associações, mas são reconhecidos e procurados pela comunidade por fazerem parte do conselho da UBS; e a partir desta participação também estruturam sua atuação reivindicando melhorias para o bairro em geral, dando legitimidade às demandas a partir dali.

Normalmente o conselho elabora documentos como memorandos e abaixo-assinados que são entregues nas subprefeituras ou em outros órgãos competentes, geralmente situados em nível local ou regional, por exemplo, nas coordenadorias de saúde ou nas subprefeituras, revelando uma capacidade pequena de atingir outros níveis hierárquicos dentro da burocracia ou do sistema político. Essa limitação deriva em parte da escassez do tecido associativo em que estão imersos, o que significa que não contam com redes articuladas, diversificadas, especialmente dentro dos partidos ou de movimentos com atuação mais ampla. Assim ficam restritos basicamente aos abaixo-assinados que aparecem neste contexto como uma ferramenta de legitimação ‘numérica’ das demandas, principalmente em locais em que não há associações constituídas e/ou reconhecidas

previamente pelo Estado (que contariam com a legitimidade institucional para encaminhar demandas via ofícios).

Um caso típico desta forma de atuação microterritorial ocorre na UBS Santa Margarida. Lá o conselheiro mais ativo na comunidade não tem vínculo com nenhuma associação, mas participa de um grupo de idosos que funciona na igreja. Ele leva para as reuniões do conselho as reclamações e sugestões que ouve ali ou andando pelo bairro. O conselho elabora então um abaixo-assinado e as assinaturas são coletadas por toda a comunidade do entorno, com o apoio da gestora da unidade de saúde, dos funcionários e agentes comunitários, além dos conselheiros. Estes documentos são encaminhados para a subprefeitura, onde são discutidos com o subprefeito diretamente ou no conselho da supervisão de saúde, onde há um representante constante da UBS que faz esta ponte entre as demandas locais e o nível intermediário. As demandas mais frequentes são relacionadas ao saneamento básico, iluminação pública, transporte público e, com menos frequência, se restringem a questões pontuais relacionadas à saúde. A instalação da UBS no bairro foi resultado de uma mobilização deste tipo em 2003, utilizando abaixo-assinado.

Neste bairro o conselho é o único espaço articulador e formulador de demandas e é a forma predominante destas serem encaminhadas para outras instâncias da administração pública. Não dependem de intermediários políticos para levar estes pedidos a outros níveis, mas sim de sua condição de conselheiros de UBS e membros de conselhos de outros níveis. Esta condição se torna um recurso político importante, com um status semelhante ao de lideranças comunitárias que assumem outros formatos institucionais em contextos diferentes.

Na UBS Jardim Nakamura encontramos um padrão muito semelhante de ação coletiva microterritorial, mas além do conselho da unidade e da supervisão, os atores citam também a participação no Fórum de Saúde da região, que reúne moradores antigos do bairro, lideranças mais conhecidas e com vínculos com outros níveis e religiosos, que parece ser uma forma de projetar estas demandas locais para além de seus recursos e redes restritos.

Ainda nesta lógica do conselho da UBS desempenhando a função de ator coletivo como referência principal do bairro para o encaminhamento de demandas há o caso do Jardim São Bento que apresenta uma peculiaridade interessante do ponto de vista da

representação. Ali os moradores se reúnem quando há algum problema comum e escolhem um representante que leva esta demanda ao conselho da UBS para que esta envie uma carta ou ofício para a subprefeitura solicitando providências. Logo após a resolução do problema a organização é desfeita e suspensa a representação, até que surja uma nova demanda e se inicie um novo processo de escolha.

Todos estes são exemplos de como o conselho da UBS desempenha um papel importante nos bairros, especialmente quando não há outro tipo de associação no entorno, ou onde as associações tem uma atuação “fraca”, pouco reconhecida pelos moradores. Eles funcionam como uma referência para os moradores da presença do Estado nos territórios, que identificam a UBS em si como um espaço para discussão de todo o tipo de problema coletivo e encaminhamento de providências para outros níveis, funcionando como um representante de seus interesses em outras instâncias. Sendo a primeira experiência (e em muitos casos a única) de participação em espaços deliberativos, a presença dos conselhos em todos os bairros reforça a importância da descentralização de equipamentos públicos, mas também dos espaços participativos e de sua lógica de deliberação. A inclusão de vários bairros na pesquisa só foi possível quando percebemos que não poderíamos ficar limitados ao status institucional dos atores coletivos para considerar válida sua atuação em torno da melhoria na qualidade dos serviços públicos em geral nos locais.

A segunda instância mais relevante para estes atores são as subprefeituras, sendo a instância que recebe a maior parte das demandas locais e na qual se direcionam a cobrança das providências públicas. Elas operam para os moradores como um braço do executivo mais acessível a eles, onde podem manter contato constante e acompanhar o andamento de suas solicitações. E nesta relação entre conselhos das UBS e subprefeitura, ou entre espaços participativos e executivos locais, vemos a confluência e a combinação de mecanismos de legitimação das demandas locais como ofícios e abaixo-assinados, de outras formas de pressão para o cumprimento das promessas como manifestações e passeatas, assim como das redes, através do uso de intermediários como outros movimentos sociais, lideranças que atuam em outros níveis mais centrais, militantes partidários e representantes do legislativo com enraizamento local.

Cada bairro mobiliza os recursos que possui das mais variadas formas, mas todos eles demonstram alguma capacidade de formular estratégias para ter seus problemas locais resolvidos, ou pelo menos ouvidos, pelo Estado. E os conselhos - seja funcionando como espaço ou como atores coletivos - são um elemento chave para se compreender estas dinâmicas políticas por onde circulam demandas e resultados das diversas formas de mobilização coletiva microterritorial.

Há outro tipo, ainda que pouco frequente, de ação coletiva centrada nas UBS: é o caso dos conselheiros que estão presentes cotidianamente na UBS para organizar as filas, apaziguar conflitos durante o atendimento, ou quando há falta de médicos e problemas na prestação dos serviços. Este tipo de ação ocorreu, por exemplo, na UBS Jardim Conquista 3 e há um reconhecimento desta forma de atuação por parte da Organização Social gestora do equipamento, que enfatiza o “engajamento” deste tipo de atores, em detrimento de outros mais críticos. Tal prática está no limiar da última forma de ação coletiva encontrada, chamada de assistencialista. Outro exemplo de ação coletiva “fraca” e no limiar do próximo tipo é o da UBS Vila Guacuri: há apenas um ator coletivo ativo no bairro, que encaminha ofícios para a subprefeitura sobre todo o tipo de demanda, utilizando a legitimidade do conselho da UBS. O perfil predominante da associação é assistencial, voltado à distribuição de alimentos, sendo um local para a prática de esportes via convênio e outros tipos de atividades relacionadas à atividade pastoral. Ainda assim, nestes dois casos, há um resquício de ação reivindicativa e controle sobre os serviços prestados, o que difere do tipo que será visto a seguir.

### **3.2.5. Assistencialista**

O que une e distingue os casos que chamamos de ação coletiva predominantemente assistencialista é uma lógica de atuação que está vinculada exclusivamente à prestação de serviços, com um foco individualizado ou não mediatizado por instituições coletivas ou que não está pautada no discurso dos direitos coletivos, cuja prática não aponta para uma expansão dos mesmos e há uma frágil relação de

representação entre as lideranças e os moradores, que são vistos muito mais como público-alvo do que como parte da ação coletiva.

Ainda que se relacione aos outros casos da amostra por algum tipo de atuação local que faça a mediação entre as demandas da comunidade e o poder público, algumas vezes buscando melhorias, esta ação ocorre de forma mais pontual, não está centrada em espaços públicos como conselhos e não tem como estratégia a organização coletiva das demandas, ou seja, não fala em nome dos moradores, não desempenha uma função clara de representação coletiva. O *modus operandi* principal é a distribuição de alimentos, execução de serviços, sem que estas atividades estejam combinadas com outras de caráter reivindicativo, como vimos em outros casos. Fazendo a ressalva que a prestação de serviços em si não é suficiente para distinguir um tipo de ação coletiva, pois está presente em alguma medida em todos eles, estamos chamando a atenção aqui para o sentido desta ação e a combinação com outras atividades e lógicas.

É importante dizer que estes casos de assistencialismo típico foram uma minoria dentro da amostra e se concentram em uma mesma subprefeitura (Capela do Socorro), além dos dois exemplos de liminaridade apresentados anteriormente, mas que ainda guardam algum tipo de ação conselhistas. Não por acaso, os casos em que há assistencialismo em seu “estado puro” ocorrem nos bairros mais precários do ponto de vista da infraestrutura urbana e também os mais carentes de organização coletiva, estando em uma situação não só de isolamento geográfico, mas também associativo. Foi muito difícil encontrar atores para serem entrevistados ali que atendessem ao perfil procurado pela pesquisa.

Um dos exemplos mais fortes é a UBS Varginha onde três atores coletivos de diferentes organizações foram entrevistados e todos eles concentravam sua ação na resolução de problemas pontuais dos moradores, como facilitação de marcação de exames, distribuição de cestas básicas, e outros tipos de ação emergenciais, apontando para uma relação mediada e imediata entre uma demanda individual e uma porta no Estado acessível a estas lideranças via ofícios, cartas ou até mesmo relações pessoais e políticas com subprefeito e outros atores do executivo municipais. Ou, no caso da UBS Jordanópolis que uma das entrevistadas não se utilizava de uma legitimidade coletiva via conselho ou outra associação para encaminhar demandas pontuais e individuais de

moradores que a procuravam, mas sim do seu “conhecimento” no poder público, de acordo com suas palavras. Ela também conta que recebe doações e distribui para creches e asilos e também organiza um time de futebol no bairro. Todas ações de caráter pontual e fragmentário.

## Sintetizando os principais achados

Os resultados apresentados neste capítulo mostram que a ação coletiva de todos os entrevistados desempenha uma mesma função: captar e encaminhar demandas das comunidades para o poder público. Ainda que os conselhos das UBSs sejam reconhecidos pela literatura e pelos atores como espaços de interlocução entre usuários da saúde e o poder público para demandas específicas, os dados revelam que seu papel vai, além disso. Eles se mostraram canais fundamentais para quase a totalidade dos entrevistados, tendo sido procurados por 98% dos atores, não só para resolver problemas relacionados à saúde, mas também para questões que envolvem todo o tipo de problema dos bairros, sobretudo infraestrutura urbana. Porém, o que nos chama a atenção é que, além desta atuação geral sobre os problemas do bairro, em 21% dos bairros e para 17% dos atores entrevistados os conselhos são o único tipo de ação coletiva local, funcionando como um ator, e não só como um espaço, articulando as demandas locais, mobilizando a comunidade e encaminhando soluções para que estas sejam atendidas.

A partir dos relatos analisados a partir de casos exemplares, podemos destacar alguns elementos importantes para caracterizar a dinâmica política microterritorial:

1. Importância dos conselhos das UBSs verificada em todos os casos.
2. Atores coletivos microterritoriais são generalistas, independentemente do formato institucional da associação ou do tipo de legitimidade utilizada para acessar o poder público.
3. Há pouca variação no formato institucional e ela não necessariamente corresponde a um tipo de ação específica e esperada a partir da literatura.

4. A grande variação nos fundamentos da legitimidade utilizados para acessar o estado aponta para a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os repertórios, redes, vulnerabilidade e histórico de urbanização local e características das lideranças para ser compreendida. E este será objetivo dos próximos capítulos.

## **Capítulo 4: Caracterizando atores, organizações coletivas locais e suas estratégias de permeabilidade socioestatal**

Dando continuidade à abordagem exploratória com o objetivo de encontrar e demonstrar padrões de ação coletiva, neste capítulo faremos uma análise dos cruzamentos entre as principais variáveis discutidas nos capítulos anteriores e justificadas como pertinentes para o entendimento desta ação, tentando assim compreender de que forma elas interferem e explicam as dinâmicas de ação e seus modos de operação nos territórios.

Nesse capítulo apresento, na primeira parte uma caracterização dos atores quanto a elementos demográficos, organizacionais e relacionais, seguindo a tipologia da mobilização coletiva apresentada no capítulo anterior. Na segunda parte, exploro os padrões de acesso ao Estado através dos principais canais utilizados por estes atores para encaminhar suas demandas.

### **4.1. Características demográficas, organizacionais e relacionais**

A literatura sugere (AVRITZER et al, 2004; LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, no prelo) a existência e relevância de padrões recorrentes quanto às características demográficas, organizativas e relacionais das associações civis, e as relacionam com as estruturas de dominação e de distribuição de poder típicas da sociedade brasileira. Sabemos que há uma relação entre a renda, gênero, assim como condicionantes funcionais e educacionais que facilitam ou dificultam a participação e o associativismo, tema que já foi abordado no início do capítulo 2. O levantamento de dados a seguir coloca estes resultados, inseridos num debate mais amplo sobre a participação cidadã, num eixo microterritorial<sup>21</sup>.

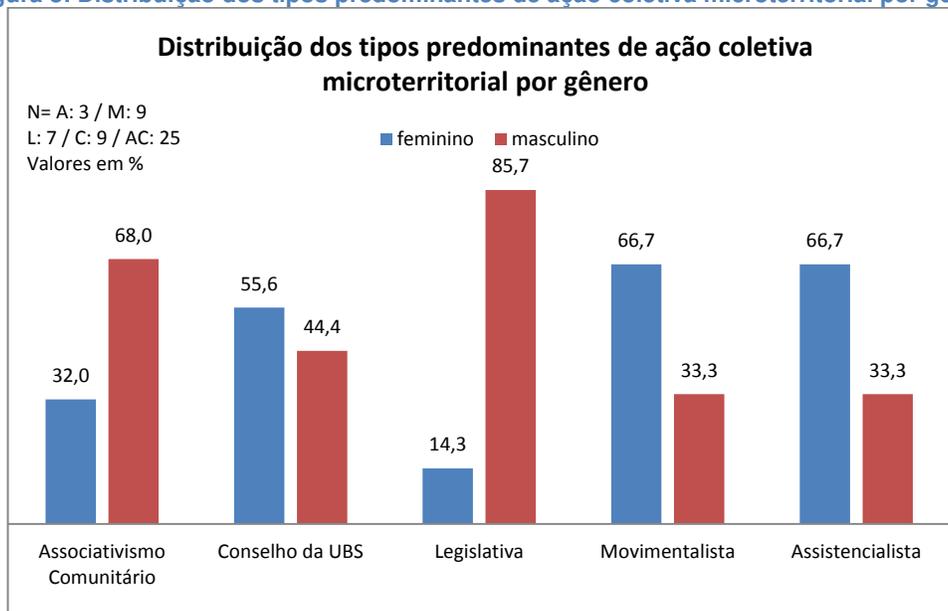
---

<sup>21</sup> Encontram-se em anexo dois quadros resumo dos resultados deste capítulo.

#### 4.1.1. Perfil das lideranças

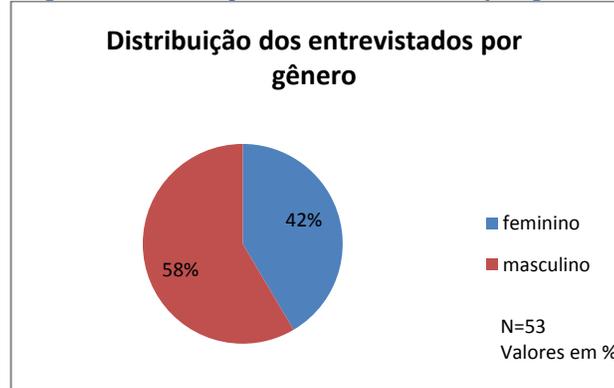
As características individuais das lideranças entrevistadas indicam que há uma distinção de gênero entre os tipos – as mulheres são a maioria entre os conselhistas, movimentalistas e assistencialistas; enquanto que os homens predominam no associativismo comunitário e ainda mais no legislativo.

Figura 8: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por gênero



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

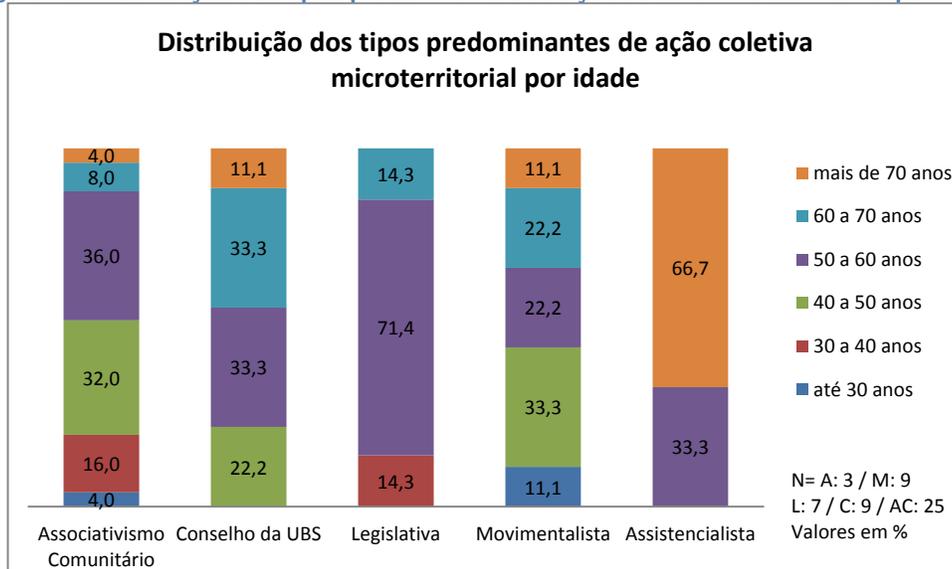
**Figura 9: Distribuição dos entrevistados por gênero**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Em termos etários, os mais jovens atuam no tipo movimentalista, seguidos em ordem crescente pelo associativismo comunitário, legislativo, conselhistas e assistencialista. Há um padrão geracional, sendo que a cada tipo se agrega em torno de 20 anos, o que pode relacionar estes tipos aos momentos chave da história do associativismo local na cidade, que poderiam ter interferido nesta regularidade.

**Figura 10: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por idade**

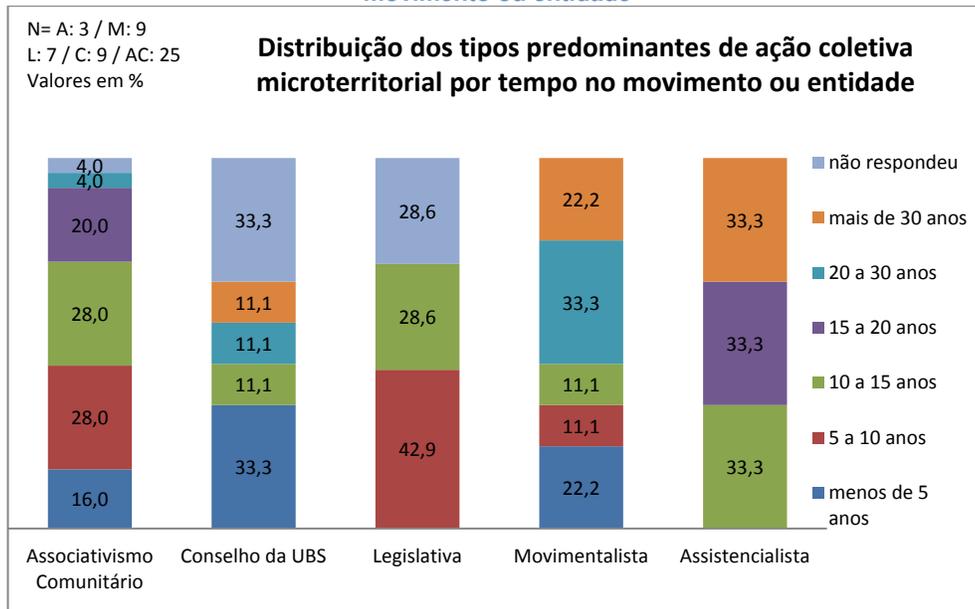


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Em relação ao tempo de militância temos dois padrões distintos: de um lado aqueles que apresentam uma diversidade de tempos, mais ou menos proporcionais, denotando uma capacidade de renovação dos quadros engajados – movimentalista, associativismo e conselhistas, sendo o primeiro o mais diverso em relação a isso e que, portanto, demonstra maior capacidade de renovação neste momento; e de outro lado, aqueles que se restringem a uma única faixa de tempo de militância – legislativo/partidário e assistencialista, que seriam os de militância mais duradoura e menos renovada.

Neste sentido, entre os que atuam através dos conselhos grande parte está a menos de cinco anos e outra parte está há mais de 20 anos atuando. É o tipo em que há o maior número de pessoas novas, em termos de militância, o que indica que este tipo atrai justamente pessoas que não tinham atuação antes e fora da presença dos conselhos, o que corrobora com o argumento da importância desses espaços como articulador da mobilização em locais com escassa ação coletiva prévia. Ao mesmo tempo, eles podem também ter absorvido os militantes que ficaram sem associação, ou provenientes de associações e movimentos que se desfizeram com o refluxo dos movimentos populares após os anos 1990. A ação legislativa/partidária é bem demarcada neste sentido: os militantes têm entre cinco e 15 anos de experiência, o que coincide com a inflexão apontada pela literatura na trajetória dos movimentos populares e a migração do projeto político democrático-popular para as instituições políticas. Os casos movimentalistas, têm um volume expressivo de pessoas com experiência menor do que cinco anos e de militantes que está há mais de 30 anos no movimento. Este resultado aponta para a capacidade deste tipo de absorver novos quadros, renovando a militância permanentemente, mas de manter os mais experientes na luta, que iniciaram sua atuação no momento de ascensão das lutas urbanas na cidade, no final dos anos 1970 e início dos 1980.

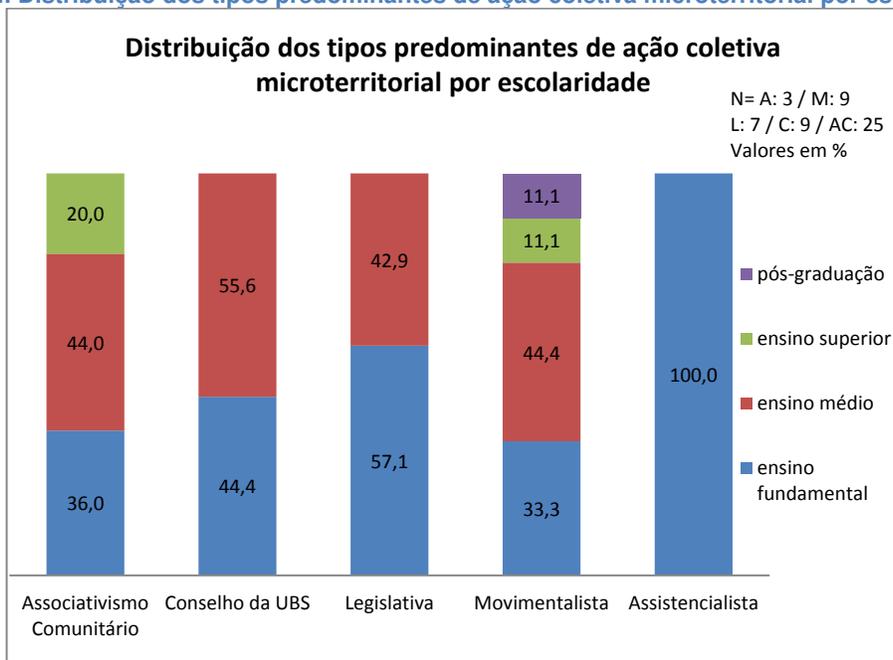
**Figura 11: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por tempo no movimento ou entidade**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Em uma observação geral da amostra, predomina entre os atores locais o ensino básico ou médio. Algumas exceções estão no associativismo comunitário e no movimentalismo, em que há atores com ensino superior, ainda que seja residual. No tipo conselhistas há predominância do nível médio, e no legislativo e assistencialista do ensino fundamental.

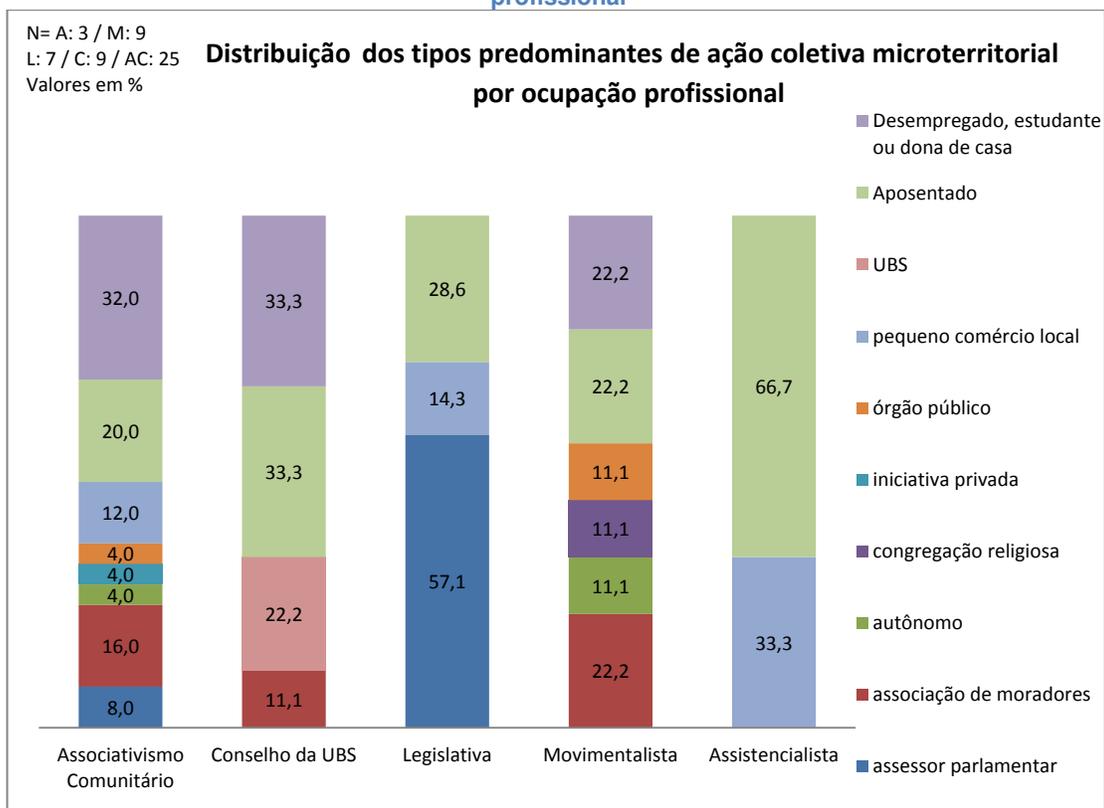
Figura 12: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por escolaridade



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Salta aos olhos a relevância de profissões que possibilitem aos militantes uma flexibilidade ou grande disponibilidade de tempo, havendo muitos casos de aposentados, desempregados, autônomos, pequenos comerciantes ou pessoas que vivem das associações de moradores ou de assessorias parlamentares. Essa é uma característica presente em todos os tipos, havendo, entretanto algumas pequenas distinções: no tipo associativo há maior concentração de autônomos e comerciantes, não havendo uma presença grande de militantes profissionais; já os conselhistas possuem alguns trabalhadores do setor de saúde como militantes, não necessariamente ligados à UBS em que atuam; os legislativos são unanimemente assessores parlamentares, sendo os militantes locais mais profissionalizados; os movimentalistas têm a presença de alguns funcionários públicos, mas também é relevante uma militância profissional, mas relacionada, neste caso com quadros de associações de moradores; entre os assistencialistas predominam os aposentados.

**Figura 13: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por ocupação profissional**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.1.2. Características organizacionais

Vamos agora explorar algumas características das entidades ou organizações através das quais estas lideranças analisadas anteriormente realizam suas ações em nível local. Tais resultados são relevantes para conhecer melhor a distribuição e a fonte de recursos financeiros e organizacionais dessas associações.

Os convênios entre poder público e organizações locais, especialmente com a prefeitura, são bastante frequentes na cidade de São Paulo (AMÂNCIO, 2008). Estes acordos celebrados visam à provisão de alguns tipos de serviços, notadamente creches, núcleos socioeducativos para crianças e adolescentes, distribuição de alimentos (leite), tele centros, para citar os mais comuns, e são em muitos casos uma das principais fontes de

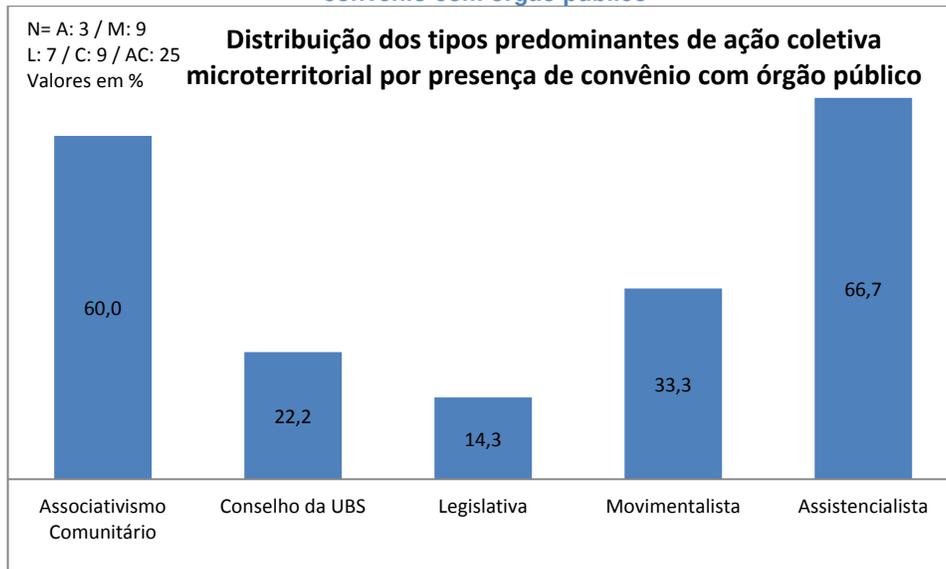
recursos financeiros dessas organizações coletivas. Para a literatura, haveria uma relação entre a prestação de serviços e um tipo de atuação menos voltada para a reivindicação ou a busca de melhorias na qualidade das políticas, o que sugere uma dicotomia entre a presença de convênios e atividades similares e uma ação coletiva mais “politizada” e voltada para o campo dos direitos.

Os dados, entretanto, apontam numa direção oposta. Observa-se que a presença de convênios não é uma característica distintiva de nenhum dos tipos, ou seja, não seria um critério para classificá-las, nem tampouco poderia servir para opor uma forma ou outra de ação coletiva, *a priori*. Chama atenção, neste sentido, a presença significativa de convênios estabelecidos pelos movimentistas, assim como pelos atores que se articulam em torno dos conselhos.

Do ponto de vista das características das organizações coletivas em que estes sujeitos atuam é possível concluir que o estabelecimento de convênios com poder público para a prestação de serviços é constante e presente entre todos os tipos; entretanto, em uma escala que varia do maior para o menor, os assistencialistas são os mais conveniados, seguidos de perto pelo associativismo comunitário; posteriormente vêm os movimentistas, conselhistas e por fim os legislativos, que parecem depender menos deste tipo de recursos, por talvez dependerem mais de recursos provenientes do partido.

Em geral, todos os tipos desenvolvem atividades variadas, havendo a presença constante da prestação de serviços. Os mais generalistas, que o fazem todas as atividades e de forma homogênea, são os legislativos; Associativismo e Conselhistas também realizam todas, porém, predomina no primeiro tipo a busca por melhorias na infraestrutura urbana e no segundo a interferência na política de saúde. Movimentistas e assistencialistas são mais focados. Os primeiros se concentram na interferência na política de saúde e melhorias na infraestrutura urbana, ainda que também prestem serviços. Já os assistencialistas são principalmente prestadores de serviços, mas também se articulam em torno de melhorias urbanas, o que os permite, apesar de serem casos extremos, mantê-los dentro da tipologia proposta no capítulo anterior.

**Figura 14: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por presença de convênio com órgão público**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.1.3. Características relacionais

A inserção dos atores nas redes associativas, o lugar que ocupam nessas redes, a diversidade dos contatos que são capazes de estabelecer, assim como o alcance destes contatos, seja com atores da própria sociedade civil, seja com atores do sistema político, é um fator importante para se compreender as condições de acesso ao Estado, assim como seus modos de atuação, suas escolhas de repertórios etc., conforme já argumentado nos capítulos anteriores.

O objetivo aqui não é tanto insistir na importância das redes neste sentido, o que tem sido muito bem explorado por estudos de Marques (1998) e de Lavallo (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004; LAVALLE e BUENO, no prelo; LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004), dentre outros, mas observar alguns elementos importantes nas dinâmicas microterritoriais que corroboram com este argumento da literatura e que lançam pistas interessantes para compreender os modos de atuação coletiva neste nível de análise. Para que uma análise de redes de fato fosse feita, seguindo a metodologia de ARS, seria preciso coletar outros tipos de dados e fazer outros tipos de análise, que

infelizmente não foram possíveis a partir da base de dados que temos. Portanto, não é pretensão aqui fazer uma análise de redes com um alto grau de complexidade, como nos estudos citados acima.

Mas, a partir dos dados coletados, vamos explorar algumas características das relações estabelecidas entre os atores entrevistados e outros atores da sociedade civil e do sistema político, tais como a quantidade de vínculos e o alcance destes. Estamos partindo da hipótese, baseada no que supõe a literatura de redes, que quanto maior o número de vínculos estabelecidos por um ator, maior a probabilidade de que suas demandas sejam encaminhadas, e, portanto, mais chances eles têm que de tê-las respondidas. Mas além do número de vínculos, há que se considerar a direção e o alcance dos mesmos. Assim, vínculos com atores de outros níveis, especialmente municipais e nacionais, teriam maior probabilidade de impacto, no sentido de ampliar o alcance desse acesso.

Do ponto de vista do sistema político, é importante também mapear o nível de atuação do parlamentar e o partido a que pertence. Neste caso, podemos analisar se os vínculos existentes são direcionados a partidos políticos que estão<sup>22</sup> no governo ou na oposição, o que pode ter efeitos diversos do ponto de vista do encaminhamento e atendimento de demandas locais; assim como relacionar com as redes construídas no passado, através da ação dos próprios movimentos populares, retomando a narrativa dos capítulos anteriores, o que nos permitiria pensar sobre o impacto das trajetórias associativas sobre as estratégias atuais desses atores.

O gráfico abaixo mostra o número de vínculos estabelecidos entre os atores entrevistados e outras lideranças e entidades para lidar com questões do bairro. O questionário se restringia a um máximo de sete nomes. Assim, dividimos as respostas em quatro faixas: nenhum vínculo; pouco, médio e máximo.

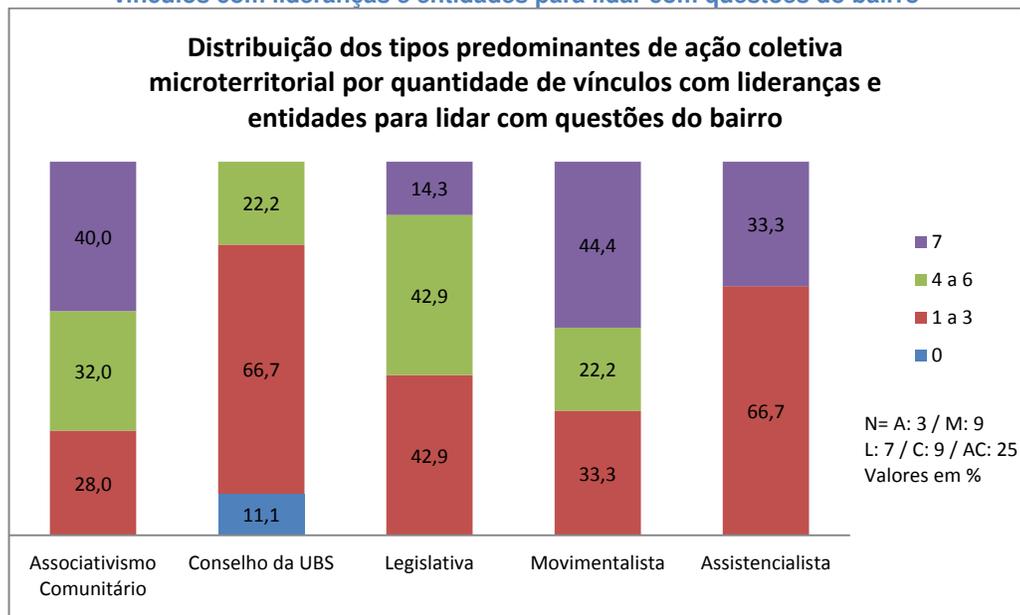
A respeito das características relacionais desses atores coletivos locais, no que diz respeito ao número de vínculos com outras lideranças civis, os mais bem conectados são também os que estabelecem relações mais abrangentes territorialmente. Assim, em uma ordem decrescente, os movimentistas são os mais bem conectados; em seguida está o associativismo comunitário. Com um número de vínculos bem menos expressivo, seguem o

---

<sup>22</sup> Vale lembrar que as respostas se referem aos anos de 2005 a 2007.

legislativo, assistencialista e por fim o conselhistas. Em todos eles predominam os vínculos locais, sendo que conselhistas e assistencialistas se restringem apenas a eles. Os que mais estabelecem vínculos municipais são os movimentalistas; entre os legislativos destacam-se os vínculos regionais; o associativismo comunitário combina em proporção bem inferior aos anteriores, relações municipais e regionais.

**Figura 15: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por quantidade de vínculos com lideranças e entidades para lidar com questões do bairro**

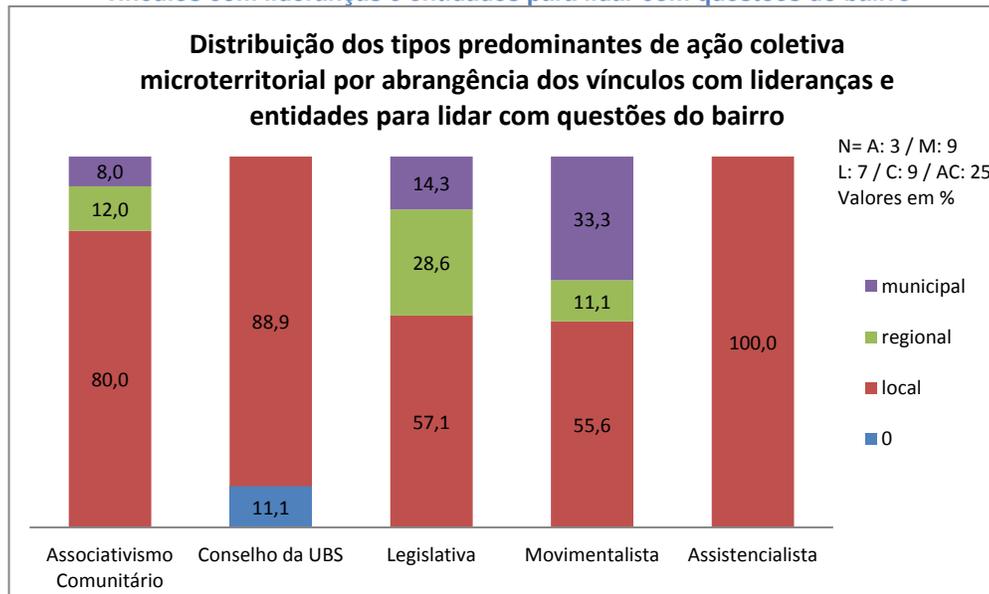


Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Os movimentalistas são bem conectados e conseguem ter uma abrangência municipal, o que corrobora com o argumento de que estes sujeitos mobilizam suas relações históricas com movimentos sociais de maior abrangência e demonstrando estas conexões empiricamente. Já os legislativos não possuem muitos vínculos associativos, e predominam contatos regionais. O associativismo comunitário tem um grande número de vínculos, mas eles ocorrem principalmente em nível local. Aqueles que menos possuem vínculos, ou seja, os conselhistas e assistencialistas são também os que possuem os vínculos mais restritos do ponto de vista da abrangência, e se limitam a contatos locais, tendo do ponto de vista relacional, menos recursos associativos do que os outros e menor apoio de outras

associações civis para encaminhar suas demandas, especialmente em outras esferas, o que pode indicar certo isolamento político desses sujeitos.

**Figura 16: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por abrangência dos vínculos com lideranças e entidades para lidar com questões do bairro**



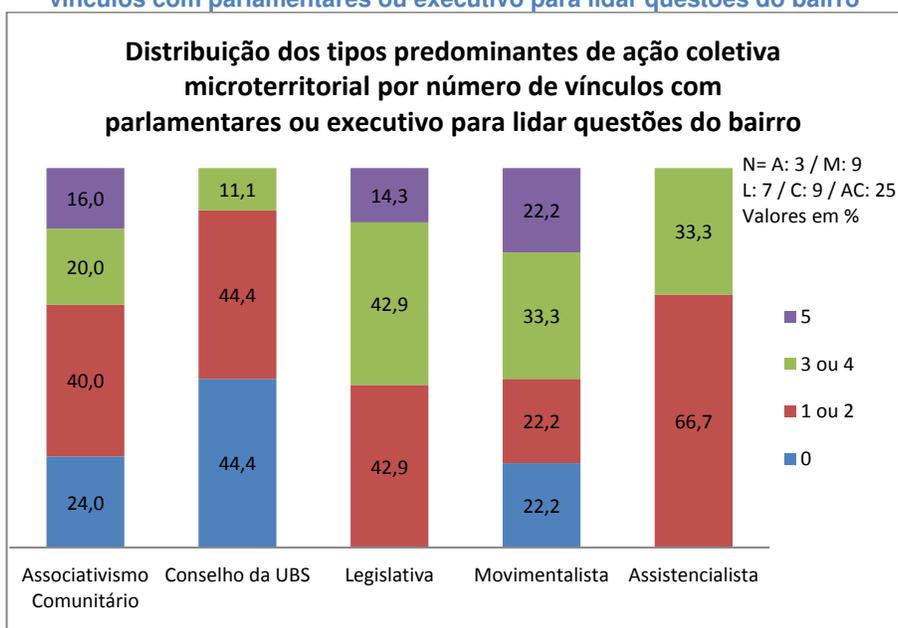
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Do ponto de vista do número de vínculos com atores do sistema político, observamos que 22% do total de entrevistados não possui nenhuma ligação com parlamentares ou com pessoas que ocupavam cargos no executivo para encaminhar questões do bairro.

Os vínculos com sistema político seguem uma tendência semelhante: os atores com maior número de vínculos também apresentam a maior abrangência. Novamente, os mais bem conectados com o sistema político são os movimentalistas, seguidos de longe pelo legislativo. A seguir estão os assistencialistas. Com grande volume de atores sem nenhum vínculo, estão os do tipo associativismo comunitário; e por fim os conselhistas, novamente os menos conectados.

A expressiva vinculação do tipo movimentalista com atores do sistema político contraria a ideia de “autonomia dos movimentos sociais como não relação com o sistema político” presente na literatura de movimentos sociais. Os legislativos dividem igualmente entre aqueles com mínimo de vínculos e com médio. O que chama a atenção neste caso é que não há nenhum ator sem vínculos com sistema político; mas, contrariando as expectativas, os movimentalistas são mais fortemente vinculados ao sistema político do que eles. Os outros tipos, novamente, seguem uma tendência de isolamento político, com poucos vínculos e com tendência de restrição ao nível local.

**Figura 17: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por número de vínculos com parlamentares ou executivo para lidar questões do bairro**



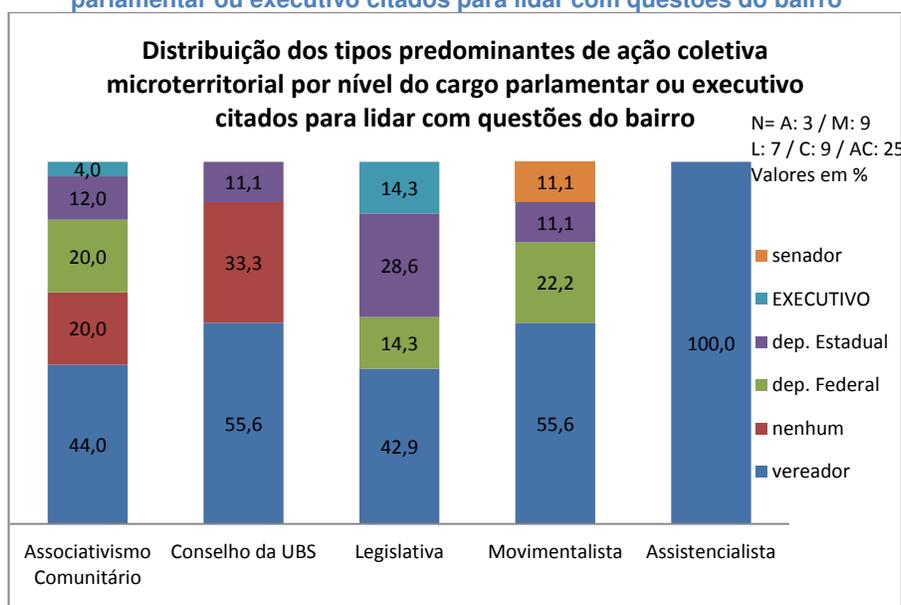
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Há uma presença expressiva de relações com vereadores, reforçando a tendência vista anteriormente da importância dos vínculos locais. Os assistencialistas se restringem a eles. Movimentalistas são os que possuem o maior número de vínculos com deputados federais e estaduais e os únicos que se conectam com senadores, sendo os que atingem os vínculos com os níveis mais altos em termos de abrangência. Em seguida estão os legislativos, com alta permeabilidade entre deputados federais e estaduais, mas com a

característica distintiva de possuir o maior número de relações com o executivo. O associativismo comunitário novamente é o mais diverso e que distribui mais proporcionalmente a abrangência entre vereadores, deputados estaduais, federais e executivo. Por fim, os conselhistas são os que menos possuem relações, porém há a presença de deputados estaduais.

É notável que os movimentistas, apesar de serem novamente os mais bem conectados e com vínculos mais diversos, não tenham relações com pessoas ligadas ao executivo, o que pode ter relação com o governo do PSDB no âmbito municipal no período em que a pesquisa se referia (2005-2007).

**Figura 18: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por nível do cargo parlamentar ou executivo citados para lidar com questões do bairro**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Com relação aos partidos políticos, há uma forte presença do Partido dos Trabalhadores em nível microterritorial, corroborando com o que foi exposto ao longo da construção histórica desses atores locais e sua relação orgânica com este partido. As relações com o PT predominam principalmente entre os tipos movimentalista e legislativo. O PT é bem forte também dentro do associativismo comunitário, porém este é o tipo mais

multipartidário, havendo a maior variedade de partidos da amostra. Os conselhistas e assistencialistas distribuem igualmente a procura pelo PT e outros partidos como DEM, no primeiro caso, e PDT e PMDB no segundo caso.

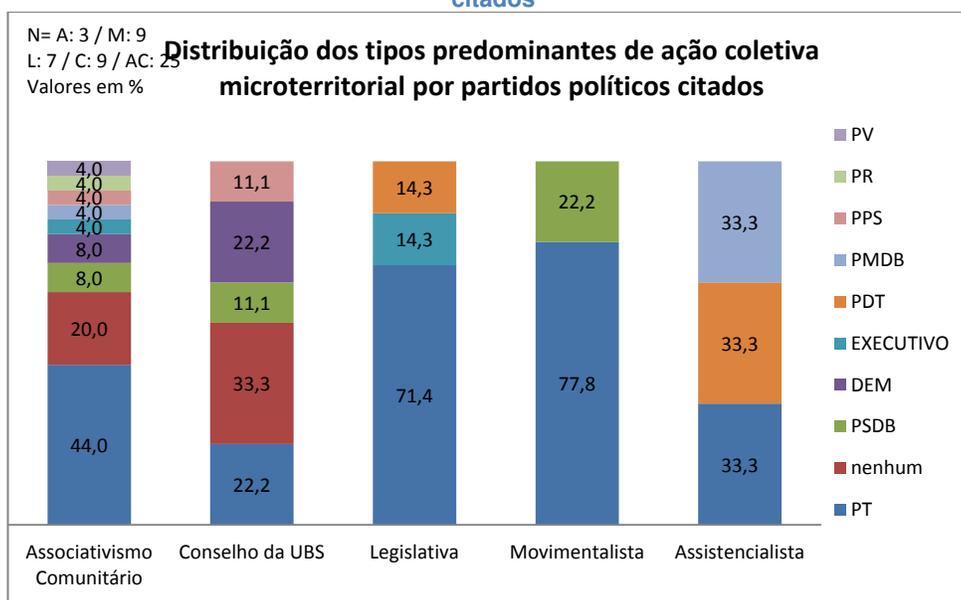
O associativismo comunitário é o tipo mais multipartidário, relacionando-se com a maior parte dos partidos presentes no território: ainda que o PT seja predominante, concentrando 44% das relações que eles mantêm com sistema político, com destaque para o PSDB (8%), DEM (8%); PMDB, PPS, PR e PV também são citados, com 4% cada. Este padrão diverso poderia ser explicado pela construção política desses atores locais, relacionada aos anos 1950 em que as SABs consolidaram relações mais amplas dentro do espectro partidário, conforme discutido no capítulo 2.

O tipo legislativo é pouco plural, havendo uma presença predominante do PT (71%), seguida do PDT (14%) e também, com relações no executivo (14%). Esses resultados confirmam a hipótese dada pela narrativa das trajetórias municipais a respeito de um investimento partidário nos territórios, vinculado historicamente com movimentos populares, mas que passou a se dedicar primordialmente aos partidos a partir dos anos 1990, quando os atores não encontram mais respaldo na militância dentro de outros tipos de movimentos. A presença do PDT é significativa e pode indicar uma relação histórica com o sindicalismo.

O tipo movimentalista é que investe na menor diversidade partidária e o que mais recorre ao PT (77,8%), o que confirma a relação entre movimentos e a construção desse partido historicamente, especialmente se relacionarmos com as informações sobre o tempo de militância desses atores entrevistados, que conflui justamente com o momento que o PT consolidou seus núcleos de base. Mas é interesse notar que 22% dos atores deste tipo cita também o PSDB, e esses vínculos podem derivar, por exemplo, da relação com “especialistas” como parte do movimento sanitarista que migrou para este outro partido, ou ainda pelos atores que ocuparam cargo ao longo do tempo, como subprefeitos e outros, mas que hoje estão no legislativo.

É notável também que o tipo conselhista é o que menos cita o PT (22%) e isso os distingue, por exemplo, das redes e estratégias movimentalistas e legislativas, por mobilizarem outro lado do espectro político.

**Figura 19: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por partidos políticos citados**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

## 4.2. Estratégias de permeabilidade socioestatal: Canais, Repertórios e Formas de Ação Coletiva

O objetivo desta segunda parte do capítulo é compreender quais são os caminhos mais utilizados pelos atores coletivos locais para encaminhar suas demandas.

Os dados sobre estes caminhos que levam os atores coletivos até o Estado consideram tanto intermediários da sociedade civil e política quanto canais participativos, administrativos, instâncias do judiciário e até manifestações, abaixo-assinados e ofícios entregues aos órgãos públicos. Cada entrevistado poderia escolher quantos canais quisesse dentre as 33 categorias, divididas em sete conjuntos. Abaixo as opções consideradas<sup>23</sup>:

<sup>23</sup> Para chegar a estas categorias foram analisadas e codificadas as respostas às questões C3, C4, C5, C6, C9. Vide questionário em anexo.

- 1. Lideranças Locais:**
  - 1.1. Religiosos
  - 1.2. Profissionais ligados a movimentos sociais como sanitaristas e advogados
  - 1.3. Lideranças comunitárias
- 2. Organizações coletivas**
  - 2.1. Entidades assistenciais
  - 2.2. Pastorais
  - 2.3. Sindicatos de professores públicos
  - 2.4. Associações de moradores
  - 2.5. Movimento Popular de Saúde
  - 2.6. Outros movimentos sociais
  - 2.7. União de movimentos de moradia
  - 2.8. Prestadoras de serviços ou Organizações Sociais (OS)
- 3. Gestores ou Parlamentares**
  - 3.1. Agentes comunitários de saúde
  - 3.2. Gestores de equipamentos públicos
  - 3.3. Prefeito
  - 3.4. Parlamentares (estaduais ou municipais)
- 4. Estruturas Administrativas**
  - 4.1. Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
  - 4.2. Administrações regionais de políticas (supervisões e coordenadorias)
  - 4.3. Subprefeituras
  - 4.4. Secretarias municipais
  - 4.5. Secretarias estaduais
  - 4.6. Ministérios
- 5. Espaços Participativos**
  - 5.1. Conselhos gestores de equipamentos locais (UBS)
  - 5.2. Conselhos gestores de níveis administrativos intermediários (Subprefeitura, supervisões ou coordenadorias)
  - 5.3. Conselhos gestores municipais
  - 5.4. Conselhos gestores estaduais
  - 5.5. Conselhos gestores federais

5.6. Fóruns locais ou regionais

## **6. Instâncias Judiciais ou de Sanção**

6.1. Instâncias do Judiciário

6.2. Ministério Público

6.3. Ouvidoria

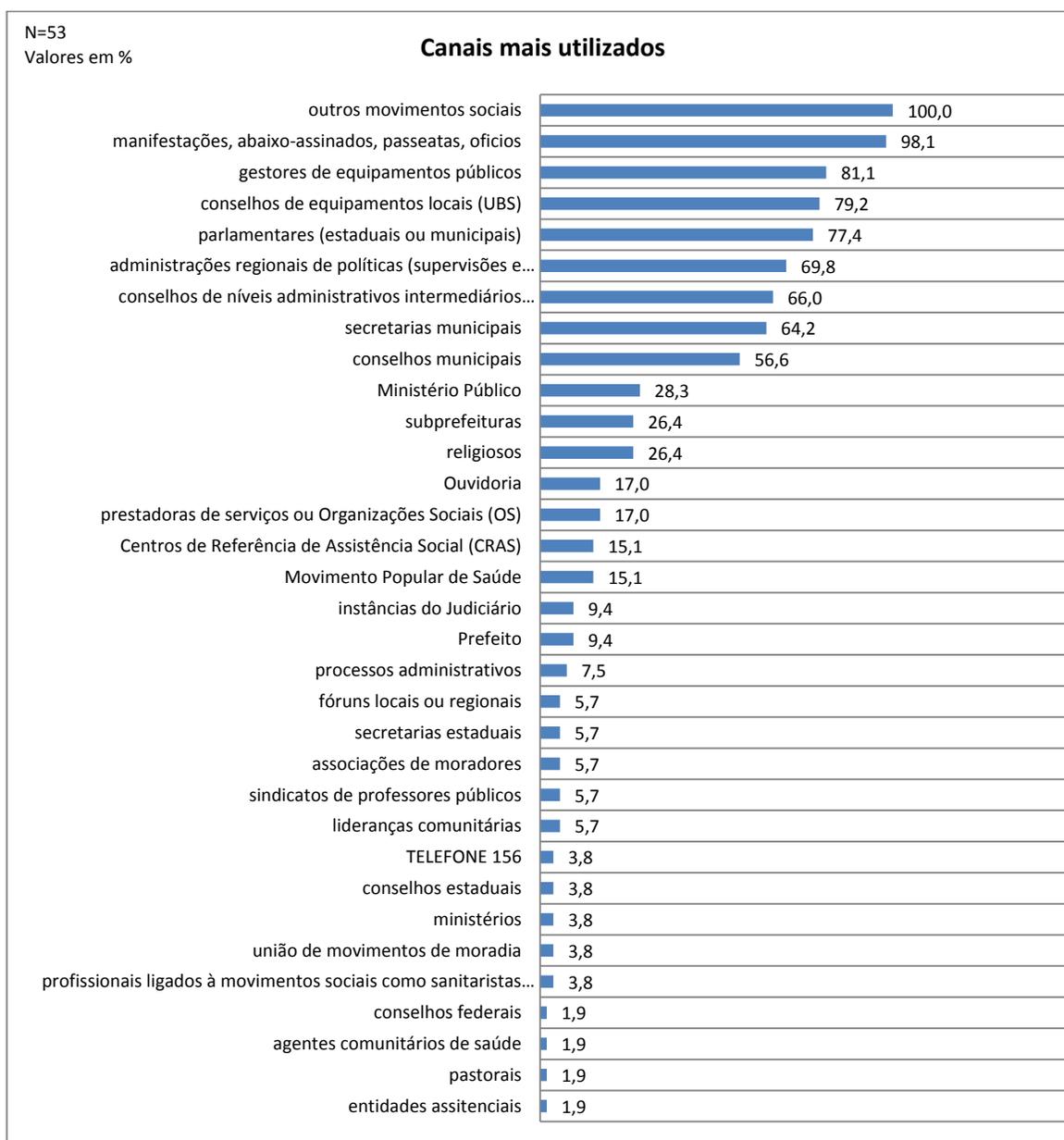
6.4. Processos Administrativos

6.5. Telefone 156

## **7. Manifestações, abaixo-assinados, passeatas, ofícios**

O gráfico abaixo apresenta uma visão geral dos canais mais procurados pelos 53 atores coletivos entrevistados. Nele podemos observar que os movimentos sociais são procurados por todos os entrevistados, e é a quase unânime o uso de manifestações, abaixo-assinados, passeatas e ofícios. Os dados demonstram também a importância das instituições políticas locais: gestores públicos, conselhos de equipamentos locais, administrações regionais e parlamentares que atuam nestes níveis são buscados por mais de 70% dos entrevistados (corroborando com os dados relacionais abordados anteriormente). Conselhos regionais e municipais, bem como administrações mais centralizadas também são bastante citados, porém, pode-se notar que à medida que quanto mais distante do nível local, mais escassa se torna a procura. Por fim, resta chamar a atenção para a ampla gama de intermediários e canais utilizados e mobilizados pelos atores locais.

**Figura 20: Porcentagem geral dos canais mais utilizados pelos atores coletivos microterritoriais**



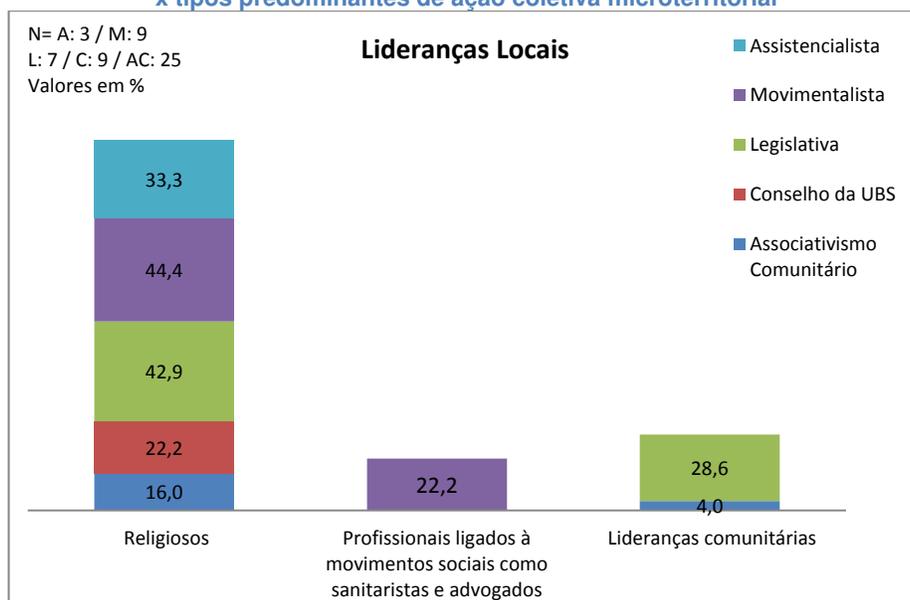
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Vamos explorar a seguir cada conjunto de canais, a fim de compreender as dinâmicas políticas locais em torno deles a partir da tipologia apresentada.

### 4.2.1. Lideranças Locais

Os dados analisados no capítulo anterior demonstram a importância das redes locais para o encaminhamento de demandas e a garantia do acesso aos direitos coletivos. Durante as entrevistas, os atores locais foram questionados especificamente sobre quais tipos de contatos eram mais importantes como intermediação dessas reivindicações coletivas. Dentre as respostas, emergiram três tipos de lideranças locais recorrentes, considerando todos os entrevistados: religiosos, que são procurados por mais de um quarto dos entrevistados (26,4%); outras lideranças comunitárias são também procuradas, mas em volume bem menor com 5,7% das ocorrências e profissionais ligados a movimentos sociais, citados por 3,8%. Observa-se que os profissionais ligados a movimentos sociais ficam restritos à ação movimentalista. As lideranças comunitárias são buscadas especificamente pela ação coletiva legislativa e com menos frequência pelo associativismo comunitário. Por fim, os religiosos são procurados em todos os tipos.

**Figura 21: Porcentagem dos que procuram lideranças locais para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.2.2. Organizações Coletivas

Como visto anteriormente, os “movimentos sociais” são citados por todos os 53 casos. Nesta categoria são considerados vários tipos de movimentos referidos, com exceção do Movimento Popular de Saúde e a União de Movimentos de Moradia que receberam uma atenção especial pelo volume expressivo de citações específicas. Assim, além dos “outros movimentos” citados por todos, o Movimento Popular de Saúde é procurado por 15% dos entrevistados e o Movimento de Moradia por 4%.

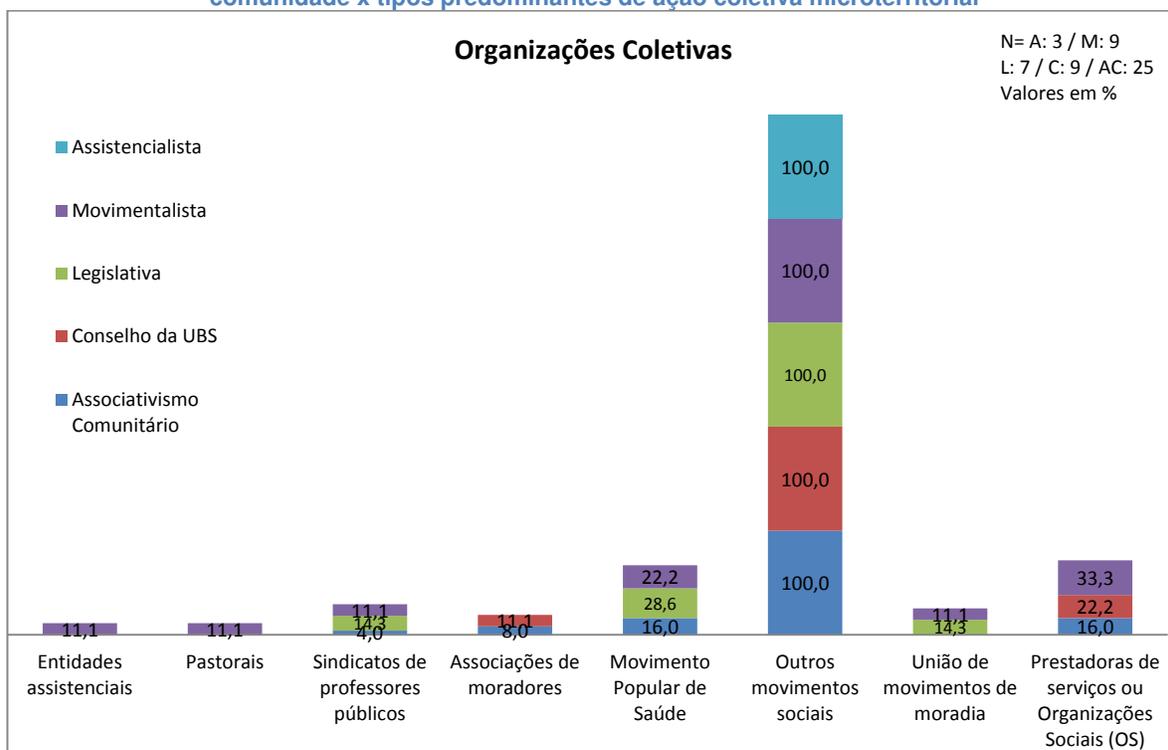
Estes dados indicam um alto grau de enraizamento destes atores, que são reconhecidos pela literatura por sua atuação na esfera municipal e até nacional. Ainda que a maior parte dos entrevistados não se autodenomine como “movimento social”, as relações entre eles são expressivas, o que reafirma a ideia de que o conceito de “movimento” como uma rede, que apesar do contexto geral adverso se mantém presente no nível microterritorial.

É interessante observar, entretanto, que estes atores não se restringem aos movimentos sociais como intermediários de suas demandas, mas também mobilizam organizações coletivas com naturezas diversas, o que reforça o argumento de que não é possível essencializar o ator seja pelo desenvolvimento de certas atividades, seja pelo tipo de contatos que estabelece para encaminhar suas demandas. Aqui, mais uma vez se destaca a figura das organizações sociais prestadoras de serviços, procuradas por 15% dos entrevistados; sindicatos de professores públicos foram o único tipo de organização de cunho trabalhista que emergiu nas entrevistas, procurados por 5,7%; a mesma porcentagem buscou associações de moradores como intermediários. Pastorais e entidades assistenciais foram citados por 1,9% cada. Em suma, o argumento aqui é da variedade de contatos, que vão desde movimentos sociais com perfil de atuação mais central até entidades assistenciais ou prestadoras de serviços.

No geral, observamos que os tipos mobilizam variados intermediários coletivos, apesar de haver distinção entre eles. Movimentalistas e legislativos são os mais variados e que conseguem ativar também intermediários com atuação em nível regional e municipal, com destaque aos movimentos sociais de saúde e moradia e sindicatos, ou seja, atores

mais tradicionais no campo. Já os outros tipos, confirmando os dados relacionais, mobilizam são mais restritos do ponto de vista da variedade e também procuram intermediários mais localizados.

**Figura 22: Porcentagem dos que procuram organizações coletivas para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.2.3. Gestores e Parlamentares

Apesar da existência de espaços participativos, comissões e outros tipos de instituições especificamente destinadas à intermediação das demandas coletivas para o Estado, os gestores de equipamentos públicos, sobretudo dos locais como as UBSs, são procurados direta ou pessoalmente por 81% dos entrevistados. Parlamentares o são por

77%. Outros 9% também procuram diretamente o prefeito, o que é significativo por se tratar de uma cidade do tamanho de São Paulo.

Apesar da grande proximidade com a comunidade, os Agentes Comunitários de Saúde são citados por menos de 2% dos entrevistados. Isso ocorre, provavelmente pelo fato de que estes não possuem quaisquer poderes decisórios, funcionando apenas como intermediários, sem grande ressonância nestes casos. A frase “eu vou direto ao dono dos porcos” foi ouvida com bastante frequência ao longo das entrevistas em campo, o que apontaria para uma estratégia de eficácia durante a escolha de certos tipos intermediários relacionados ao sistema político para o encaminhamento de demandas, em detrimento de outros, ainda que mais próximos dos atores locais.

Analisando entre os tipos de ação coletiva destaca-se o fato de que todos os atores movimentistas entrevistados recorrem aos parlamentares e gestores. O segundo tipo que combina com mais frequência estas opções é o legislativo, onde todos recorrem a parlamentares e 71% a gestores; é também o único tipo em que há procura por agentes de saúde. Todos os atores do tipo assistencialista também recorrem aos parlamentares e 66% deles aos gestores. No associativismo comunitário esta predominância se inverte e os gestores são mais procurados do que os parlamentares, sendo o tipo que mais recorre ao prefeito. Seguindo a mesma lógica, porém com uma proporção ligeiramente inferior encontra-se o tipo conselhistas.

#### **4.2.4. Estruturas Administrativas**

Os dados analisados até agora demonstraram a importância de intermediários com algum tipo de enraizamento local para garantir o encaminhamento de demandas coletivas para o poder público. Porém, os exemplos vistos acima se restringiam a canais não institucionalizados para tal, ou seja, dependiam da relação direta com atores da sociedade civil ou do sistema político. As seções subsequentes trataram da procura por canais institucionalizados, de natureza e funções variadas, mas igualmente importantes para a intermediação de demandas coletivas e garantia de direitos.

Em uma cidade do tamanho de São Paulo, cuja distância entre o usuário das políticas e os administradores pode ser muito grande, os mecanismos institucionais mais próximos, ou mais descentralizados são as subprefeituras e administrações regionais, em funcionamento apenas em alguns setores, notadamente saúde e assistência social. Neste interim, as administrações regionais foram citadas por 69% do total dos entrevistados; secretarias municipais por 64% e subprefeituras 26%.

Ainda que com o mesmo status institucional das administrações regionais, os Centros de Referência em Assistência Social foram bem menos citados (15% dos casos), e inclusive muitos entrevistados desconheciam a sua existência em nível regional, e outras vezes não sabiam quais eram os serviços e direitos relacionados a esta política. Muitas demandas relacionadas à assistência, segundo os entrevistados, são encaminhadas às subprefeituras, mas também às instituições relacionadas à saúde, bastante conhecidas pelos usuários locais. Secretarias Estaduais e Ministérios são bem pouco citados (menos de 5%), mas é interessante perceber que alguns atores, mesmo atuando neste nível microterritorial, conseguem chegar até eles.

Quanto ao perfil dos tipos de ação coletiva para a utilização de estruturas administrativas: o associativismo comunitário é o que percorre o leque mais amplo de opções dentro desta categoria, seguido do tipo legislativo, movimentalista, conselhistas e por fim, assistencialista. Secretarias Municipais e Administrações Regionais são as únicas citadas por todos os tipos.

Ainda que baseado principalmente nas administrações regionais, o associativismo comunitário, demonstra a capacidade de percorrer do nível local ao nacional no que se refere às estruturas administrativas. O tipo legislativo também percorre vários níveis, com exceção do Estadual, e foi o que mais recorreu aos Ministérios, o que poderia ser explicado pelos vínculos com os partidos no governo federal no período em que a pesquisa foi realizada (2005 a 2007) e ausência de vínculos com partido em exercício no governo do estado, endossando os dados sobre redes. Os movimentalistas são os que mais procuram os CRASs, talvez por terem um maior conhecimento sobre a estrutura de direitos pós-constitucionais. Os conselhistas e assistenciais novamente reafirmam sua tendência localizada, centrando sua ação especialmente nas subprefeituras.

**Figura 23: Porcentagem dos que procuram estruturas administrativas para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.2.5. Espaços Participativos

Os espaços participativos são instâncias planejadas especificamente para propiciar a intermediação entre demandas coletivas e poder público. A partir deles o acesso ao Estado se democratiza porque, em princípio, estaria aberto a todos, e não dependeria mais do contato individual com algumas pessoas chave, ainda que este tipo de intermediação não seja descartado pelos atores. A arquitetura institucional desses espaços varia a depender do setor em que estão inseridos, do nível de descentralização, do histórico dos atores estatais e societários envolvidos etc. No Brasil há dois tipos principais de espaços: os conselhos gestores de políticas públicas, que são setoriais, e os Orçamentos Participativos, que deliberam sobre gastos em todas as áreas, sobretudo na infraestrutura urbana. Em alguns casos há outros tipos de fóruns, conferências e outros mecanismos.

Na cidade de São Paulo o orçamento participativo teve uma existência curta, porém foi bastante citado pelos entrevistados, que contaram sobre a importância das rodadas locais desta instância para organizar demandas das comunidades e implementar equipamentos como os CEUs, novas Unidades de Saúde, escolas, conjuntos habitacionais,

melhorias no asfaltamento e sanitárias. Foram inúmeros casos relatados nas entrevistas qualitativas, mas como, infelizmente o período de funcionamento do OP não coincidiu com os anos sobre os quais as perguntas foram destinadas (de 2005 a 2007), não trataremos sobre estes casos aqui.

Em geral, o principal mecanismo participativo em operação na cidade são os conselhos gestores, e houve apenas um caso, e aparentemente bem sucedido, de existência de Fóruns regionais de discussão de políticas. É o caso do Fórum da Zona Sul, já citado no capítulo anterior. Em funcionamento há mais de cinco anos, este fórum reúne lideranças comunitárias de todos os bairros do entorno, políticos que têm base eleitoral ali e convida com frequência o subprefeito e os administradores de todos os equipamentos locais implementados na região. O objetivo do fórum é debater os problemas locais e exigir providências do poder público, além de solicitar a prestação de contas dos serviços prestados e das obras em andamento. Pelo relato dos atores, esta tem sido uma experiência bem sucedida não só para exigir melhorias locais e ampliar o acesso aos direitos, como também para ajudar na organização das comunidades, especialmente por se tratar de uma região de urbanização e com histórico de mobilização coletiva mais fragmentária.

Por fim, é importante falar sobre o formato geral dos conselhos gestores na cidade. Após muitos anos de luta dos movimentos setoriais para implementar os conselhos gestores, desde 2002 a maioria deles se encontra em pleno funcionamento, apesar de alguns problemas de mobilização específicos e das peculiaridades da atuação do poder público ali, a depender das mudanças de governo (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2005). A estrutura básica é setorial: há os conselhos municipais, estaduais e nacionais de cada política. As principais áreas em que há uma mobilização coletiva ativa em torno deles são saúde, assistência social, educação, moradia, meio ambiente. Não há conselhos específicos para lidar com questões de infraestrutura urbana, como asfaltamento, iluminação, saneamento básico, transporte público, ou seja, questões bastante recorrentes nos bairros de periferia da cidade.

Além dessa estrutura básica, há algumas áreas que possuem conselhos descentralizados. Esse foi o caso da assistência social durante a gestão municipal de Marta Suplicy, que teve o funcionamento dos conselhos no nível das administrações regionais, ou

nos CRAS. E é o caso da saúde, política que possui há anos, e graças à mobilização popular, uma estrutura descentralizada com a presença de conselhos deliberativos em todos os níveis administrativos do setor, notadamente nas coordenadorias (que são organizadas em torno das cinco macros regiões da cidade – norte, sul, leste, oeste e sudeste); supervisões (que estão no nível das 31 subprefeituras); e em cada Unidade Básica de Saúde, ou seja, em cada bairro. Os dados coletados por esta pesquisa reforçam a importância da presença desses conselhos em nível local, seja para fiscalizar e melhorar a qualidade da política de saúde em si, mas mais do que isso, para fomentar a organização coletiva local e discutir os problemas específicos dos bairros que não encontram eco em outras instâncias, sejam elas participativas ou administrativas.

A importância da descentralização de instâncias observada nos dados anteriores é novamente reforçada pela distribuição da procura pelos conselhos gestores: há uma grande procura pelos conselhos locais e à medida que os níveis se tornam mais centralizados esta procura diminui. Assim, conselhos locais são procurados por 79% dos entrevistados; os conselhos intermediários (regionais ou subprefeituras) são citados por 66% e conselhos municipais por 56%. Fóruns locais estão presentes apenas em algumas regiões e têm um alcance bem mais restrito (5,7%); assim como conselhos estaduais e federais que não passam de 4%.

Aqui chamamos atenção novamente para a importância da análise microterritorial, inclusive para se compreender as dinâmicas participativas. Se levássemos em conta apenas os conselhos municipais na análise, o que é feito em vários estudos sobre o tema, teríamos uma ideia sobre a participação bem mais restrita e poderíamos afirmar precipitadamente que os atores locais têm pouca adesão a estas instâncias, inclusive comparando-se com a procura por movimentos sociais, gestores, parlamentares, administrações regionais e subprefeituras. Entretanto, olhando também para conselhos locais observamos que o grau de procura é bem grande, uma das maiores se compararmos com estas outras formas já mencionadas anteriormente. Ou seja, os atores locais não participam pouco. Eles participam nos níveis que estão próximos a eles. E isso pode ser explicado pela natureza generalista de sua atuação, que não encontra eco nos conselhos mais centralizados, mas também pela escassez de recursos políticos e organizacionais que talvez não favoreçam ou permitam a sua participação.

Infelizmente, poucos setores possuem uma estrutura participativa tão descentralizada como o setor de saúde, que apresenta um conselho gestor ativo em cada equipamento. Esta presença dos espaços participativos das UBSs em todos os bairros é de extrema importância. Além de serem procurados pela maioria dos atores, e de serem conhecidos por todos eles (o que não acontece com os CRASs, por exemplo), eles servem como um canal de organização e encaminhamento das demandas de outras áreas que não possuem o mesmo grau de descentralização. Ali circulam demandas como infraestrutura urbana, transferência de renda, transporte, educação, ou seja, sobre a maioria das questões que tocam as comunidades. Além disso, o conselho acaba servindo como uma forma de legitimar estas demandas como coletivas e encaminhar atos como manifestações, passeatas, ofícios, visitas em outras instâncias administrativas, funcionando como suporte para a utilização de outras estratégias apresentadas neste capítulo.

Outros setores, como a assistência social, tentaram reproduzir o modelo de descentralização em funcionamento na saúde, porém com um grau de enraizamento bem menor. A forma como a assistência chega aos locais é através da provisão de serviços terceirizados através de convênios com organizações sociais, entidades assistenciais e até mesmo por associações de moradores. Além dessa provisão não ser pública, não há nesses equipamentos que “entregam” os serviços uma estrutura participativa, ainda que esses prestadores e as atividades que realizam sejam velhos conhecidos das comunidades locais. O equipamento público mais próximo do usuário são os CRASs, que estão situados nas subprefeituras. Em alguns casos há conselhos nestes equipamentos, mas por se localizar em um nível mais centralizado, eles acabam ficando distantes dos locais de moradia dos usuários, que, em princípio, são os mais vulneráveis e carentes de recursos não só para se deslocar, como de tempo etc.; além de uma questão de escala, a participação ali demanda um grau de organização e representação maior e mais articulada com outros atores, o que muitas vezes não é possível para estes atores microterritoriais dada à escassez de recursos.

Porém, em termos de abrangência numérica, a forma mais recorrente pela qual a assistência social chega às pessoas é através dos programas de transferência de renda. Eles também representam o maior montante de orçamento para esta área em todos os níveis de provisão. Durante as entrevistas, entretanto, foi recorrente a reclamação a respeito da dificuldade de exigir melhorias ou denunciar incongruências para estes

programas, pois não são vistos pelos usuários como da alçada da política de assistência social, portanto não visualizam os espaços administrativos e participativos relacionados a este setor como próprios para encaminhar este tipo de demanda.

Houtzager (2008) afirma que o desenho institucional destes programas não favorece a participação e o controle social já que a relação se dá imediatamente entre o executivo e o beneficiário via cartão, passando apenas por uma agência bancária ou semelhante, e, portanto sem a mediação de um equipamento que preste algum serviço. Esta constatação do autor é reiterada pelo que encontramos no nível microterritorial, pois a maioria dos atores coletivos entrevistados afirma que não conseguem informações sobre estes programas e nem faz muito a respeito deles porque não sabem aonde ir. E o encaminhamento deste tipo de questão, novamente, acaba passando pelas UBS, ou, no máximo, pelas entidades assistenciais e associações que prestam serviços locais, reforçando a importância da presença de equipamentos descentralizados para o exercício da participação cidadã e do controle social neste nível de provisão.

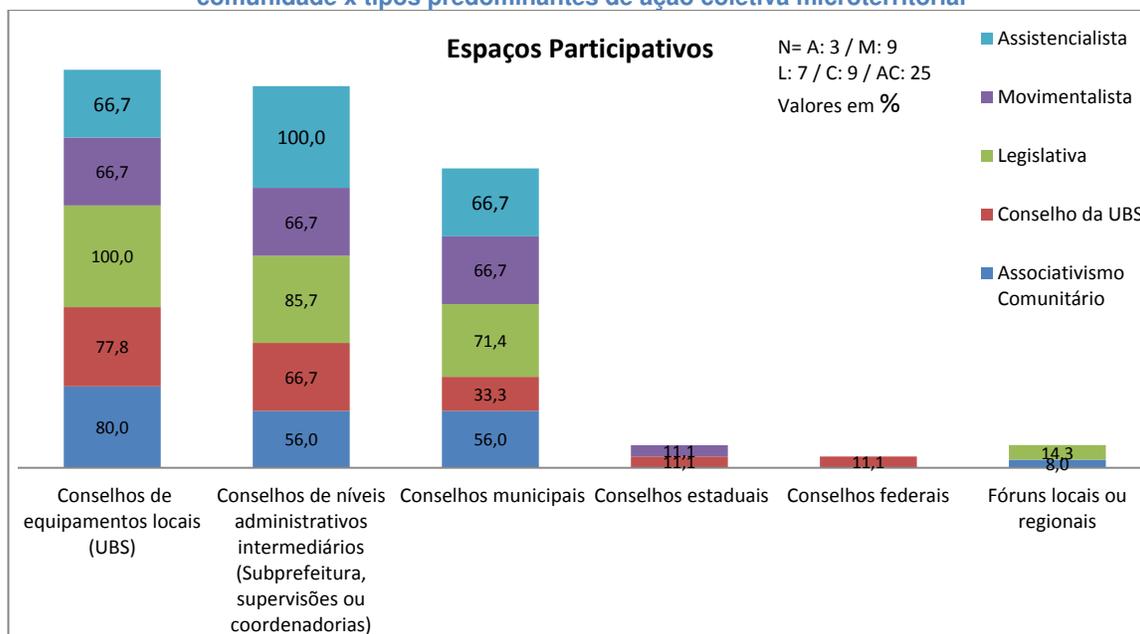
As escolas são equipamentos bastante descentralizados, porém a política de educação não tem uma tradição de participação cidadã, nem em nível municipal, e há poucos atores organizados em torno disso. Não foram citados conselhos nas escolas durante as entrevistas, ainda que as pessoas procurem sempre melhorias para esta política e tenham citado o sindicato de professores públicos com um intermediário recorrente para outras demandas do bairro. Já as questões de infraestrutura urbana e segurança pública, embora bastante citadas pelos entrevistados, não encontram eco em instâncias locais, quer seja em termos administrativos ou participativos, ficando restritas ao âmbito municipal. São elas as principais motivadoras de abaixo-assinados e ofícios, bem como dos contatos com parlamentares e subprefeitos.

A inexistência de instâncias descentralizadas com poder deliberativo nestas áreas explica a centralidade dos conselhos das UBSs neste estudo, sublinhando a necessidade de se compreender o funcionamento das dinâmicas políticas locais para auxiliar a atuação dos usuários em busca de melhorias, mas também para auxiliar a implementação de reformas nos setores num sentido de democratização e até de eficácia das políticas. Como já mencionado no capítulo dois, os conselhos locais são mais do que espaços participativos para deliberação e discussões de questões relacionadas à saúde: eles se tornam atores

coletivos em muitos bairros onde não há uma mobilização coletiva consolidada em formas tradicionais como associações de moradores; são também espaços de articulação e encaminhamento de outras demandas que transcendem seu domínio de agência.

Sobre os tipos de ação coletiva, alguns dados que saltam aos olhos: pela primeira vez o tipo conselhistas é mais diverso em termos de utilização das opções dentro de uma categoria; eles são os únicos também que percorrem todos os conselhos de todos os níveis e não utilizam os fóruns. Em termos de diversidade de utilização dos conselhos, o tipo movimentalista vem logo em seguida, deixando de recorrer somente aos conselhos federais. Legislativos e associativismo comunitário seguem aqui um mesmo padrão, usando conselhos locais, intermediários, municipais e fóruns. A única diferença entre eles é a frequência em que isso é feito, tendo os legislativos se mostrado mais ativos dentro dos espaços participativos. Por fim, os assistencialistas são o tipo menos diverso dentro desta categoria, mas ainda assim percorrem conselhos locais, intermediários e municipais, com grande ênfase no segundo nível.

**Figura 24: Porcentagem dos que procuram espaços participativos para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



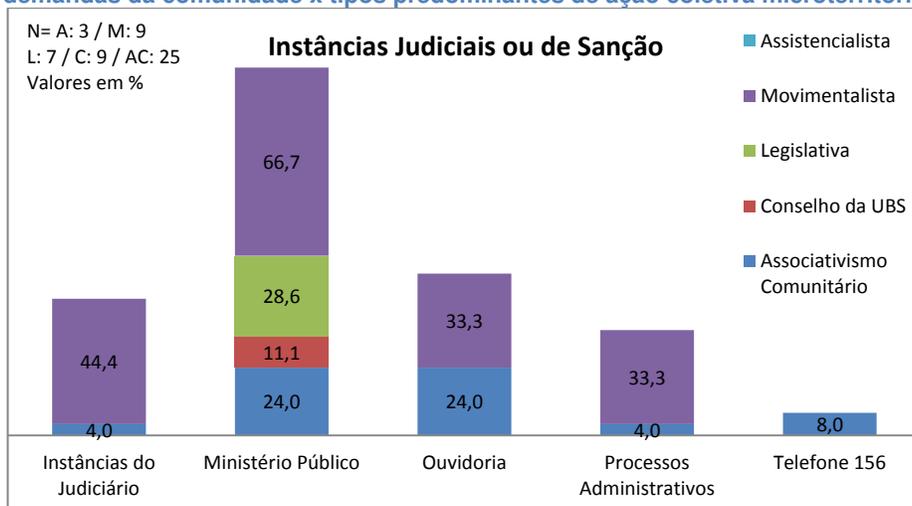
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.2.6. Instâncias Judiciais ou de Sanção Formal

Mesmo havendo esta permeabilidade de instâncias administrativas e participativas, com estruturas que vão do nível federal ao local, o judiciário e outros mecanismos de sanção formais também foram citados pelos entrevistados. Nos últimos anos vem-se percebendo um crescimento da judicialização das questões sociais, seja por parte do próprio Estado, mas também por parte dos atores sociais, em todos os níveis. O Ministério Público é principal deles, e tem crescido sua relevância em termos de ampliação do acesso. Isso se reflete na frequência com que foi citado pelos entrevistados (28% dos casos). As ouvidorias são reconhecidas em 17% e os processos administrativos em 7,5%. Outras instâncias do judiciário foram utilizadas por 5,9% dos entrevistados; o telefone 156, canal direto entre os cidadãos e a prefeitura municipal para denúncias e reclamações, foi citado por 3,8%. Sendo estas estratégias de “último caso” e considerando a carência de recursos por parte dos atores coletivos em questão e as notáveis dificuldades de acesso da população brasileira ao judiciário, estes parecem ser percentuais bastante expressivos.

Os movimentalistas são os campeões em termos de frequência e o associativismo comunitário de multiplicidade no que se refere à utilização desse tipo de canal. Os movimentalistas usam com grande frequência o Ministério Público (quase 70% dos entrevistados), em seguida as Instâncias do Judiciário (44%), Ouvidoria (33%) e Processos Administrativos (33%). O associativismo comunitário é o único tipo que lança mão do telefone 156 e recorre com mais frequência ao Ministério Público e Ouvidoria, e com pouca frequência às Instâncias do Judiciário e Processos Administrativos. Os atores de tipo legislativo e conselhistas se restringem a apenas um tipo, a saber, o Ministério Público, sendo que o primeiro o faz com maior frequência. Já os assistencialistas, pela primeira vez, nem aparecem nos resultados, ou seja, passam longe deste tipo de instância.

**Figura 25: Porcentagem dos que procuram instâncias judiciais ou de sanção para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

#### 4.2.7. Manifestações, abaixo-assinados, passeatas e ofícios

Infelizmente o questionário perguntava sobre o uso das manifestações, abaixo-assinados, passeatas e ofícios em bloco, portanto não temos dados específicos sobre o uso de cada um deles, o que seria importante por se tratar de um conjunto de atividades bastante frequente nos locais pesquisados, e com diferenças importantes antes elas. Os dados apontam que, apesar da utilização de todos os recursos vistos anteriormente, estas formas de encaminhamento de demandas não foram substituídas pela formalização dos canais de intermediação e nem pela permeabilidade local destes. Em 98% dos casos, ou seja, 52 dos 53 entrevistados, afirmaram fazer uso destes tipos de canais.

Durante as entrevistas qualitativas pudemos captar algumas peculiaridades no uso destes recursos: os ofícios, por exemplo, são descritos como um mecanismo utilizado por associações que possuem algum grau de formalização (é preciso ter um CNPJ, segundo os entrevistados) e de legitimidade perante a instituição à qual estão sendo encaminhados. Segundo os entrevistados, os ofícios são uma “evolução” dos abaixo-assinados e passam a ser utilizados quando uma associação que já tem reconhecimento local por parte da

comunidade e também da instituição com a qual interage. Eles são bastante frequentes quando se trata de encaminhar demandas para subprefeituras, gestores locais e parlamentares.

Já os abaixo-assinados são um recurso que envolve um custo de tempo maior, porque exige a coleta de muitas assinaturas para ter algum impacto e depende desta legitimidade “numérica” para garantir sua eficácia. Foram citados casos de documentos que recolheram mais de 30 mil assinaturas e foram responsáveis pela implantação de postos de distribuição de medicamentos de alto custo em algumas subprefeituras, por exemplo. Geralmente são citados pelos atores do tipo conselhistas, ou seja, é um recurso principalmente para aqueles locais onde não há uma ação coletiva articulada, formalizada e legitimada por si só. São encaminhados para órgãos públicos e muitas vezes precisam da “ajuda” de parlamentares e outros intermediários coletivos “mais fortes” como os movimentos sociais citados acima.

### **Sintetizando alguns resultados vistos anteriormente<sup>24</sup>:**

Em geral, todos os atores entrevistados combinam tanto estratégias como manifestações e abaixo-assinados, quanto contatos com movimentos sociais e parlamentares, estão presentes em espaços participativos e não deixam de procurar gestores de equipamentos ou instâncias administrativas. Apesar de menos frequente do que os outros canais, a presença do Ministério Público é uma das mais recorrentes entre todos eles. Deste modo, podemos observar uma abrangência das estratégias adotadas por estes atores em nível microterritorial, que vão desde as menos formais e reivindicatórias, até mecanismos de sanção, não havendo um nítido privilégio de algumas em detrimento de outras categorias, em princípio.

Os dados apontam para uma grande importância das instâncias descentralizadas entre todas as categorias. As frequências de acesso às instâncias administrativas, participativas, legislativas e de sanção vão diminuindo à medida que estas se tornam mais

---

<sup>24</sup> Um quadro resumo do desempenho dos tipos para cada categoria se encontra no Anexo III.

centralizadas. Todo o tipo de demanda dos bairros acaba passando pelas instâncias participativas e administrativas locais, ou seja, elas não se restringem aos seus domínios de agência primordiais e funcionam como espaços de articulação de demandas e encaminhamento de ações coletivas. Este é o caso principalmente dos conselhos de UBSs, administrações regionais e subprefeituras.

O associativismo comunitário é o tipo de ação coletiva que utiliza o leque mais amplo de canais, percorrendo vários níveis de centralização e todas as categorias. O tipo movimentalista vem a seguir, porém apresenta, além de grande variedade, as maiores frequências em todas as categorias, especialmente entre as mais centralizadas, percorrendo também todos os níveis. O tipo legislativo apresenta um mesmo tipo de padrão dos anteriores, porém com frequências e amplitude um pouco menor. Conselhistas e assistencialistas são os mais localizados e mais restritos nestes aspectos e não acionando mecanismos de sanção formais.

A seguir, vamos explorar o mesmo conjunto de dados, porém com um enfoque territorial.

## Capítulo 5: Dinâmicas políticas e território

Os capítulos anteriores exploraram a diversidade de modos de ação e de organização presentes no nível microterritorial. Interagindo com os moradores do entorno, com outros atores civis e com sistema político de maneiras distintas, mobilizando recursos diferentes para acessar o Estado, e em condições distintas para projetar e conquistar suas demandas. Ainda que a tipologia apresentada no capítulo 3 tenha sido útil para organizar o campo e esta diversidade de modos de atuação, ela não é capaz, por si só de explicar essas dinâmicas e a interferência das instituições políticas e de um contexto mais amplo neste processo. Mas, quando iluminamos os dados por elementos territoriais algumas diferenças se destacam e retomam importantes argumentos presentes nas narrativas desenvolvidas nos capítulos anteriores sobre essa inter-relação entre a trajetória dos atores e do Estado e nos permite avançar em alguns sentidos nesta explicação.

Assim, o objetivo deste capítulo é explorar os padrões presentes nas dinâmicas políticas microterritoriais desde um olhar para os territórios, compreendidos não apenas como um espaço onde a política e as relações ocorrem, mas como uma expressão de vários processos mais amplos, capaz de revelar segregações econômicas, políticas e sociais (TORRES, MARQUES e BICHIR, 2006) relevantes para compreender os processos políticos que se dão nesta escala local.

O recorte territorial adotado compara duas regiões da cidade de São Paulo: Leste e Sul. Os bairros em que a pesquisa foi realizada foram selecionados por amostragem estatística e na qual se mantiveram constantes renda média das famílias, número de usuários de alguns serviços públicos importantes, assim como informações sobre ação coletiva coletada em entrevistas em outras etapas da pesquisa. Ambas as regiões concentram mais de 40% da população paulistana e quase 70% da população em condições de vulnerabilidade social (AMÂNCIO, 2008). Em termos socioeconômicos são regiões bastante similares.

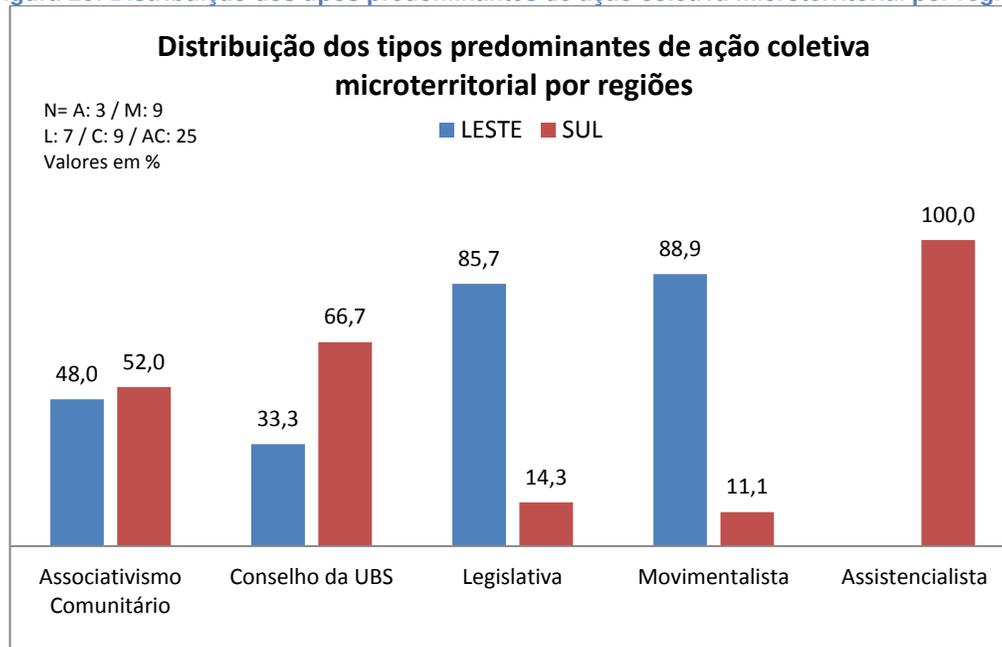
Porém, a trajetória dos movimentos populares e dos investimentos estatais em infraestrutura urbana, explorada no capítulo 2, aponta que estas duas regiões tiveram padrões diferentes, seja de ocupação do território (no tempo e nas condições de

legalidade), seja de intervenção estatal. A reconstituição histórica dos movimentos locais na cidade informa que elas diferem até mesmo em sua construção política, no sentido de que em cada uma delas predominaram relações com diferentes partidos políticos e formas de organização coletivas diversas.

Informados por essas narrativas, mas mantendo constantes os fatores socioeconômicos, a comparação entre Zona Leste e Zona Sul pareceu frutífera na medida em que poderia revelar semelhanças e diferenças do ponto de vista da mútua constituição entre atores sociais e instituições políticas, já que, poderia revelar justamente a interferência das trajetórias, das redes e do contexto nos processos políticos e contribuiria para desvelar elementos que explicam as dinâmicas políticas territoriais.

O gráfico abaixo demonstra nosso ponto de partida: há um padrão por região do ponto de vista dos modos de ação coletiva microterritorial.

**Figura 26: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por regiões**

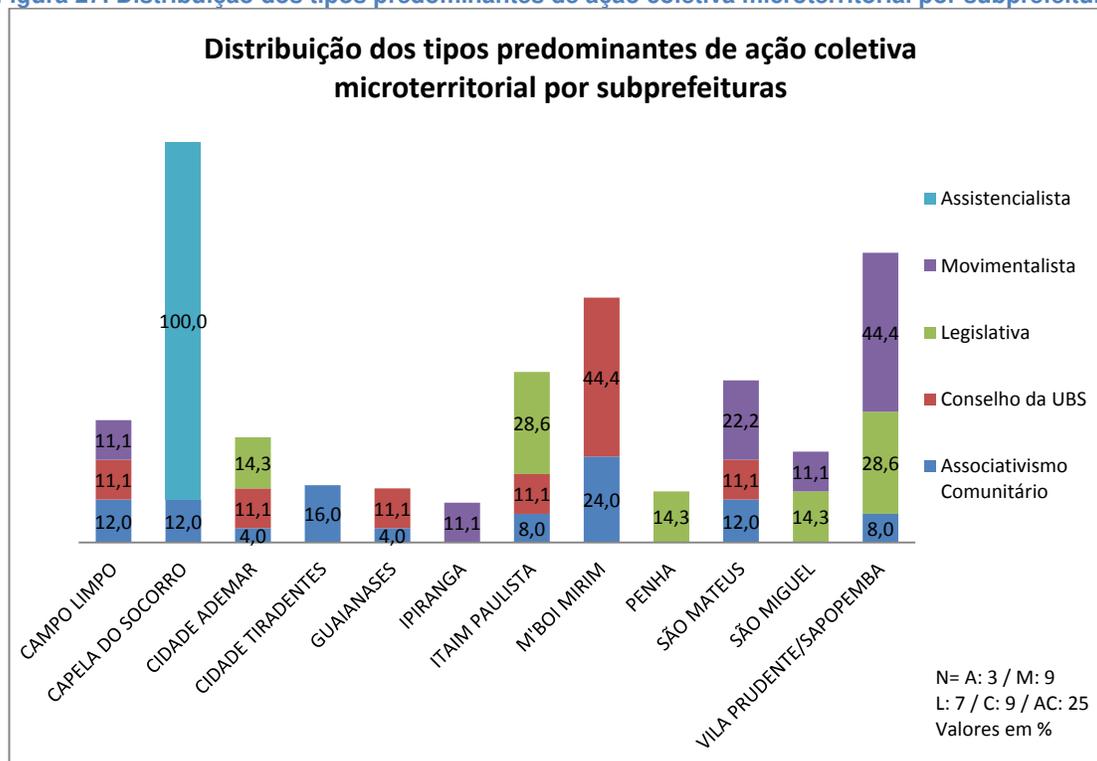


Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Enquanto na Zona Sul concentram-se os casos onde os conselhos atuam como atores coletivos e os casos de assistencialismo, na Zona Leste concentram-se aqueles em que há forte relação com partidos políticos de base e onde há uma militância específica e histórica em movimentos sociais. Seria possível dizer que na Zona Sul estão os locais onde há uma ação coletiva menos organizada, portanto, mais dependente de espaços participativos locais, como os conselhos das UBSs, para articular e encaminhar demandas. Enquanto que na Zona Leste ocorre o padrão inverso, de presença de organizações coletivas mais fortes e mais articuladas, e que apresentam uma rede densa de contatos com atores sociais e políticos que operam em outros níveis favorecendo o acesso ao Estado. Ainda assim, na Zona Leste os conselhos locais continuam sendo espaços importantes de articulação, porém cumprido seu papel “original”, não sendo necessários como “atores” que articulam demandas e as encaminham.

No gráfico abaixo se pode observar estes padrões desagregados por subprefeituras. Podemos observar uma concentração de casos de ação coletiva do tipo conselhistas em M'Boi Mirim, onde também é forte o associativismo comunitário, o que demonstra um tipo de ação bastante enraizada no local, mais distante de outros níveis; já ação movimentalista se concentra em Vila Prudente e São Mateus, redutos históricos do Movimento Popular de Saúde. As ações coletivas assistencialistas, além de pouco frequentes, estão restritas à Capela do Socorro, local onde foi mais difícil encontrar lideranças coletivas reconhecidas pela população do entorno. E as ações partidárias se dividem entre Vila Prudente e Itaim Paulista, relacionadas, principalmente, às ações de base do Partido dos Trabalhadores.

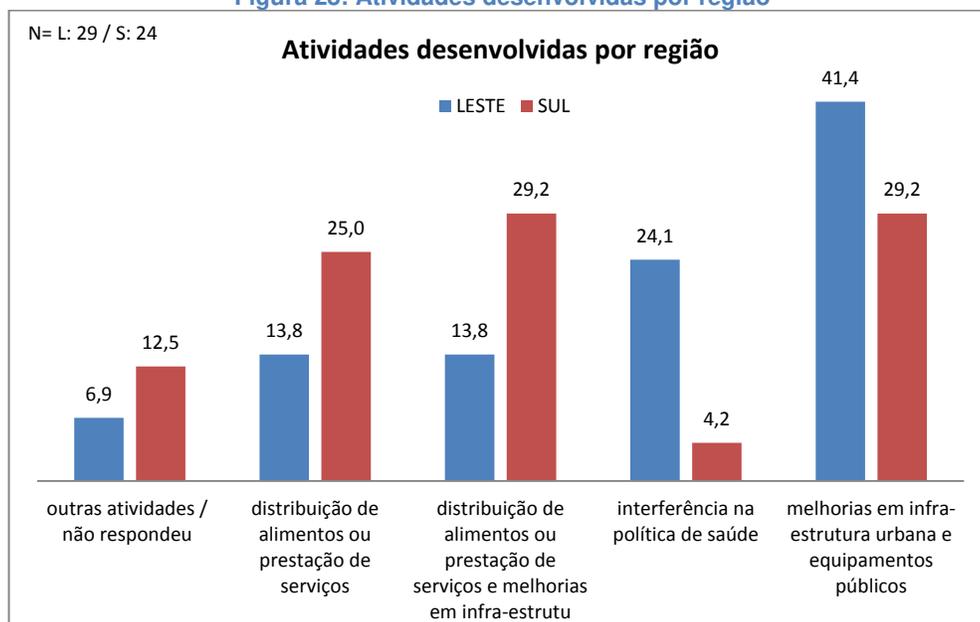
Figura 27: Distribuição dos tipos predominantes de ação coletiva microterritorial por subprefeituras



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Estas distinções nas dinâmicas políticas locais são corroboradas pelo fato de que há uma predominância de convênios na Zona Sul: 44,8% dos atores dali têm convênios, enquanto que na Zona Leste este resultado cai para 34,5%. Na Zona Sul predominam as atividades relacionadas à distribuição de alimentos e prestação de serviços; nestes locais, quando há atividades em torno de melhorias em infraestrutura urbana elas estão combinadas com a prestação de serviços. Já na Zona Leste destacam-se a interferência na política de saúde e a melhoria na infraestrutura urbana.

Figura 28: Atividades desenvolvidas por região

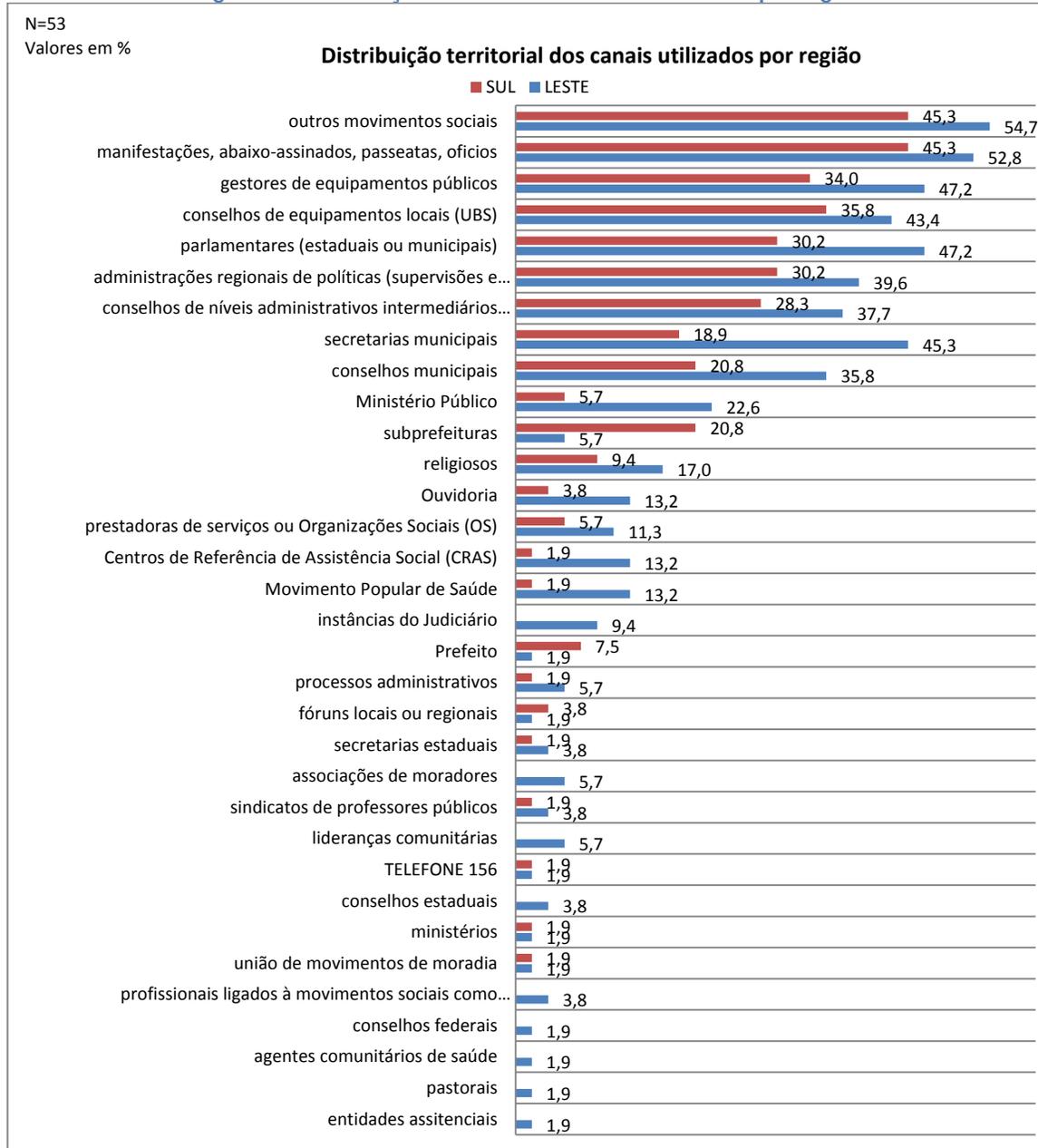


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

As diferenças entre as duas regiões não são observadas somente do ponto de vista das formas de organização coletiva ou das atividades desenvolvidas pelos atores sociais. Observam-se também padrões distintos<sup>25</sup> de acesso ao Estado, ainda que em ambas esteja presente a diversidade de canais argumentada no capítulo anterior.

<sup>25</sup> Em anexo encontram-se mapas que exploram esta distribuição espacial dos canais, que será descrita ao longo deste capítulo. Os mapas foram elaborados utilizando-se o software TerraView Política Social desenvolvido pelo INPE e aperfeiçoado por pesquisadores do Centro de Estudos da Metrópole – CEM.

**Figura 29: Distribuição territorial dos canais utilizados por região**

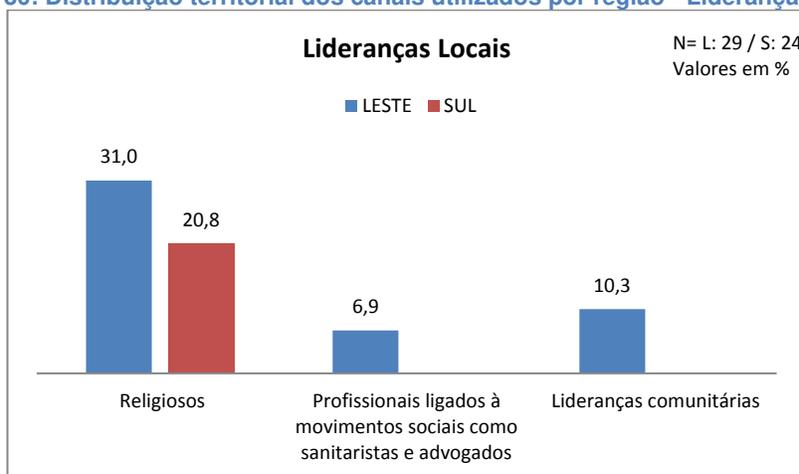


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Seguindo o raciocínio desenvolvido no capítulo anterior, podemos observar mais de perto estas diferenças quando comparamos cada tipo de canal utilizado de acordo com a região. Assim, na Zona Leste vemos que todos os tipos de lideranças locais são procurados, com grande relevância para os profissionais e lideranças comunitárias, bem

como o contato com religiosos. Já na Zona Sul, o contato mais frequente ocorre com religiosos, não havendo a presença das outras categorias.

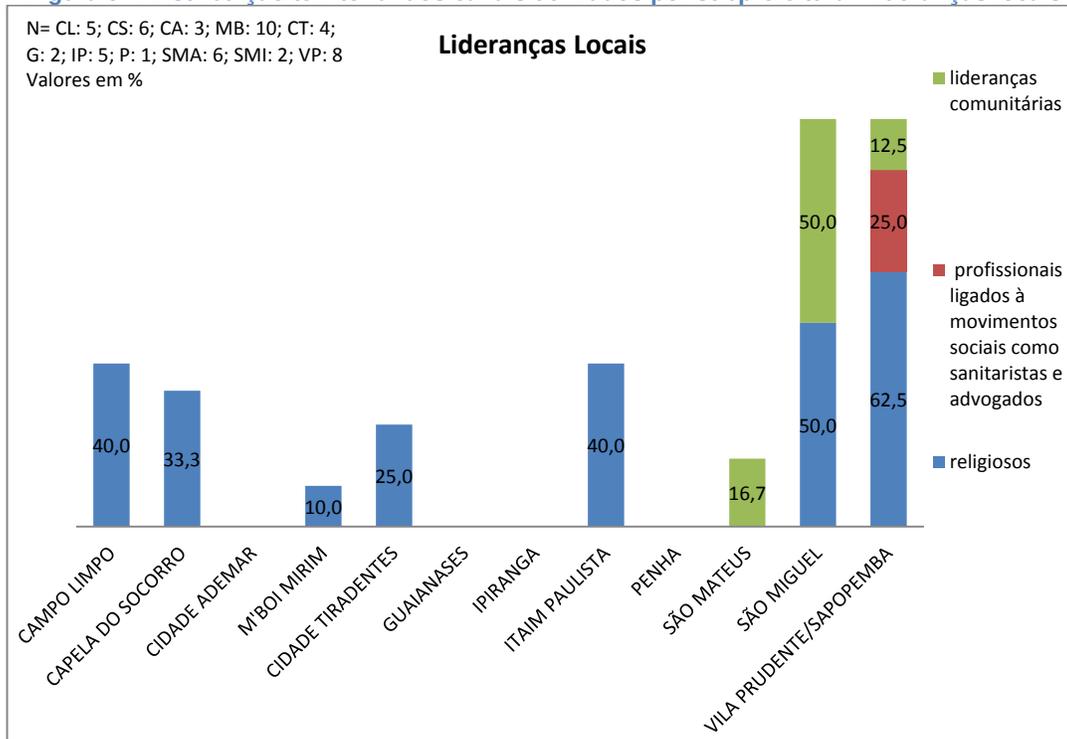
Figura 30: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - Lideranças Locais



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Fragmentando estas informações em subprefeituras, vemos que a presença dos profissionais ocorre basicamente em Vila Prudente e Sapopemba, provavelmente relacionada à atuação histórica do Movimento Popular de Saúde nestes bairros. E a procura por lideranças comunitárias é mais expressiva em São Miguel, São Mateus e Vila Prudente, respectivamente, o que poderia ser explicado pelo tipo de organizações coletivas ali predominantes. Ainda na Zona Leste, destaca-se a atuação dos religiosos como intermediários de demandas especialmente em Vila Prudente, São Miguel, Itaim Paulista e Cidade Tiradentes. Na Zona Sul, os contatos com religiosos como intermediadores de demandas são relevantes em Campo Limpo, Capela do Socorro e M'Boi Mirim. Cabe apontar que a procura de lideranças locais como intermediários de demandas coletivas não é unânime entre todos os bairros e regiões, tendo uma presença destacada em apenas alguns deles.

**Figura 31: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - lideranças locais**



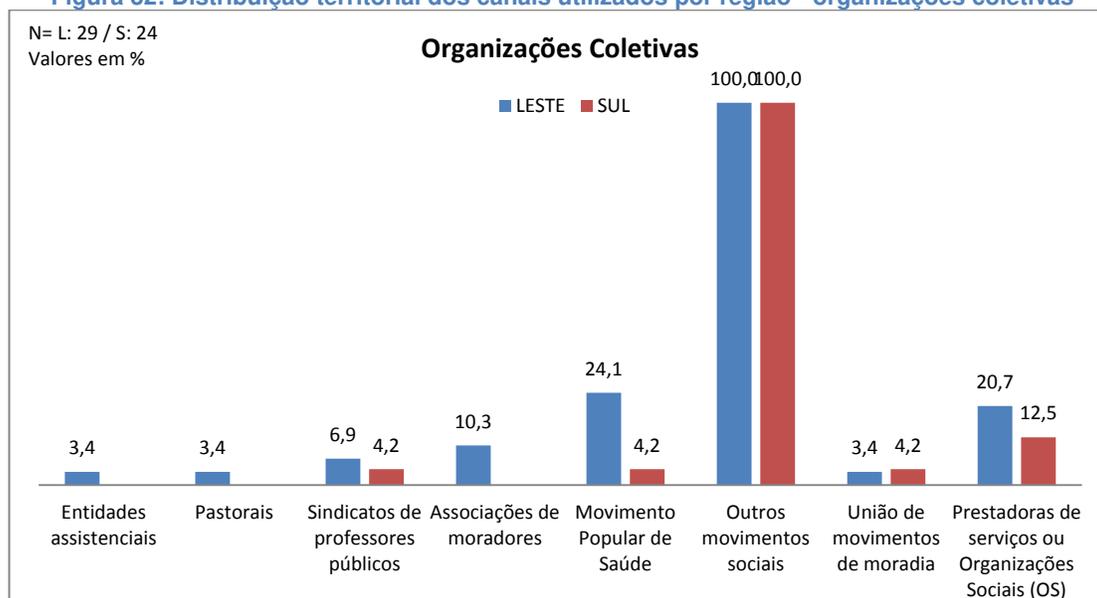
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Do ponto de vista regional, a presença dos intermediários coletivos é mais recorrente na Zona Leste, reafirmando a tendência da procura por lideranças locais, vista na seção anterior. Novamente na Zona Leste há uma busca por vários tipos de intermediários coletivos: Outros movimentos sociais são procurados por todos os entrevistados, mas o Movimento Popular de Saúde e as entidades prestadoras de serviços são citados por mais de 20% dos atores coletivos nesta região; associações de moradores, sindicatos de professores, entidades assistenciais, pastorais e a União de Movimentos de Moradia também são procuradas pelos atores da Zona Leste, o que demonstra uma diversidade de intermediários interessante.

Este cenário, entretanto, é bem diverso na Zona Sul, onde apenas a categoria “outros movimentos sociais” é unânime. Prestadoras de Serviços aparecem com 12% dos casos deste local, seguidas apenas pelo Movimento Popular de Saúde, União de Movimentos de Moradia e Sindicato de Professores, com 4% cada um. Nesta região, além

de uma frequência inferior de procura por intermediários coletivos, observa-se um leque de opções bem mais restrito.

**Figura 32: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - organizações coletivas**



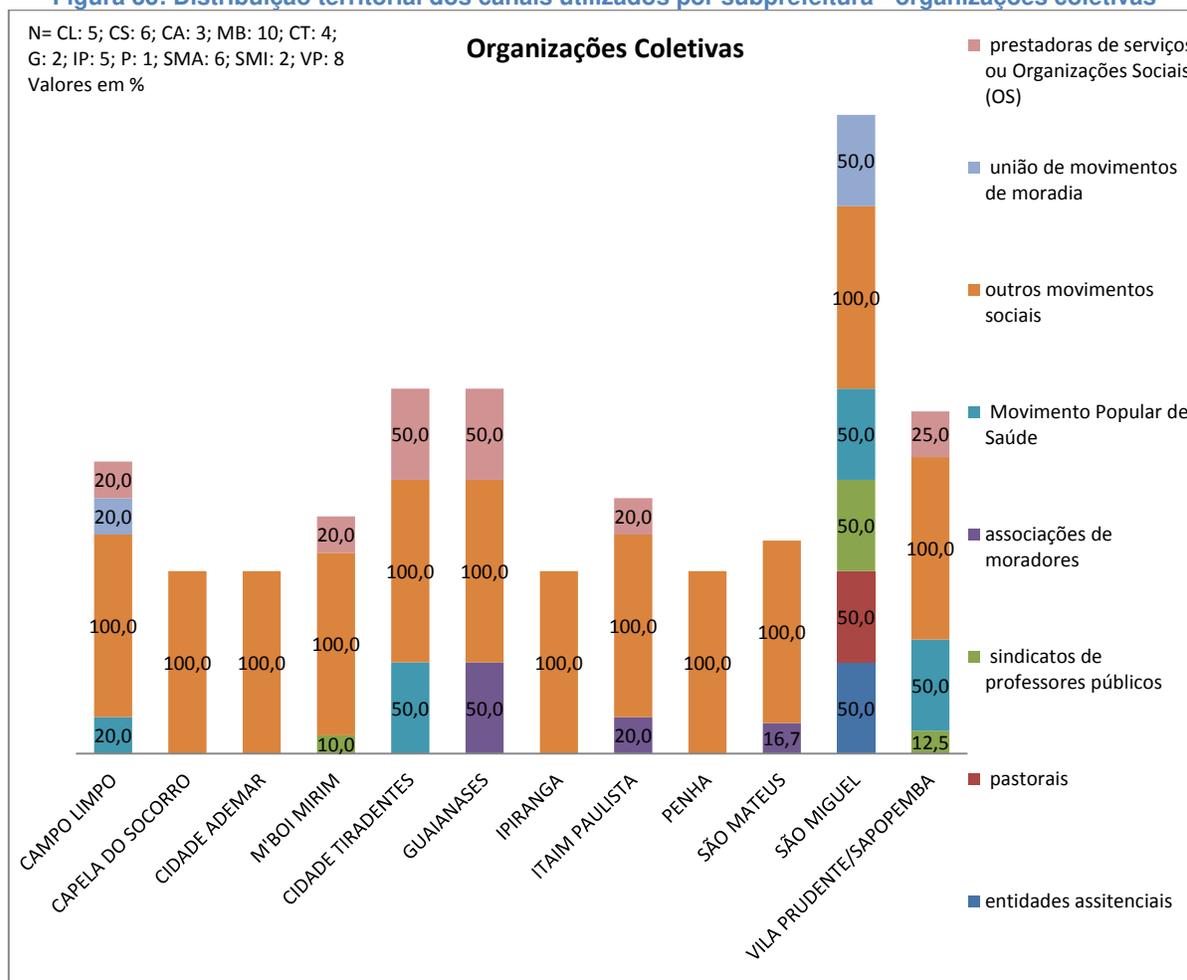
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Observando as tendências por subprefeitura vemos que São Miguel é o local onde os atores optam pelas estratégias mais diversas, no que diz respeito ao contato com organizações coletivas: além dos movimentos sociais procurados por todos, entidades assistenciais, pastorais, sindicato, Movimento Popular de Saúde e Movimento de Moradia são citados. O segundo local mais diverso é Vila Prudente, com forte presença do Movimento Popular de Saúde, sindicato de professores e prestadoras de serviços.

Além desses locais, e demonstrando um alto grau de enraizamento local, o Movimento Popular de Saúde é citado também na Cidade Tiradentes e em Campo Limpo, única localidade na Zona Sul, onde também está presente o Movimento de Moradia. As prestadoras de serviços são o tipo de organizações coletivas mais frequentemente buscadas, ficando atrás somente da unânime categoria dos movimentos sociais. Elas são procuradas principalmente na Cidade Tiradentes, Guaianazes, Itaim Paulista, M’Boi Mirim e

Campo Limpo. Por fim, as associações de moradores estão presentes principalmente em Guaianazes, Itaim Paulista e São Mateus.

**Figura 33: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - organizações coletivas**

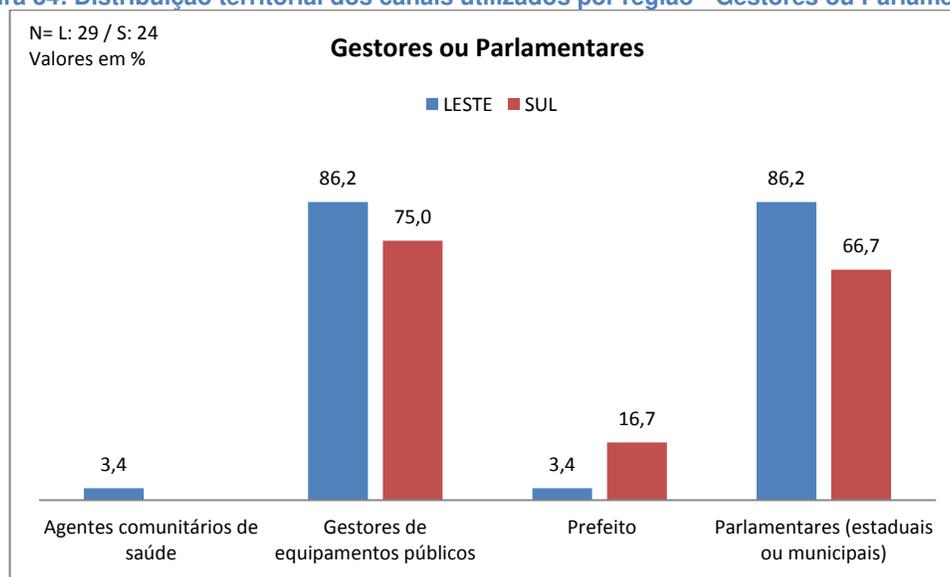


Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Gestores de equipamentos e parlamentares são igualmente relevantes na Zona Leste; nesta região, novamente, todas as opções dentre esta categoria de intermediários são procuradas. Na Zona Sul há uma procura significativa também de gestores e parlamentares, ainda que em proporção inferior à outra região. Mas o que salta aos olhos é

a significativa parcela de atores que procura *diretamente* o prefeito da cidade, sem passar por uma intermediação parlamentar ou administrativa.

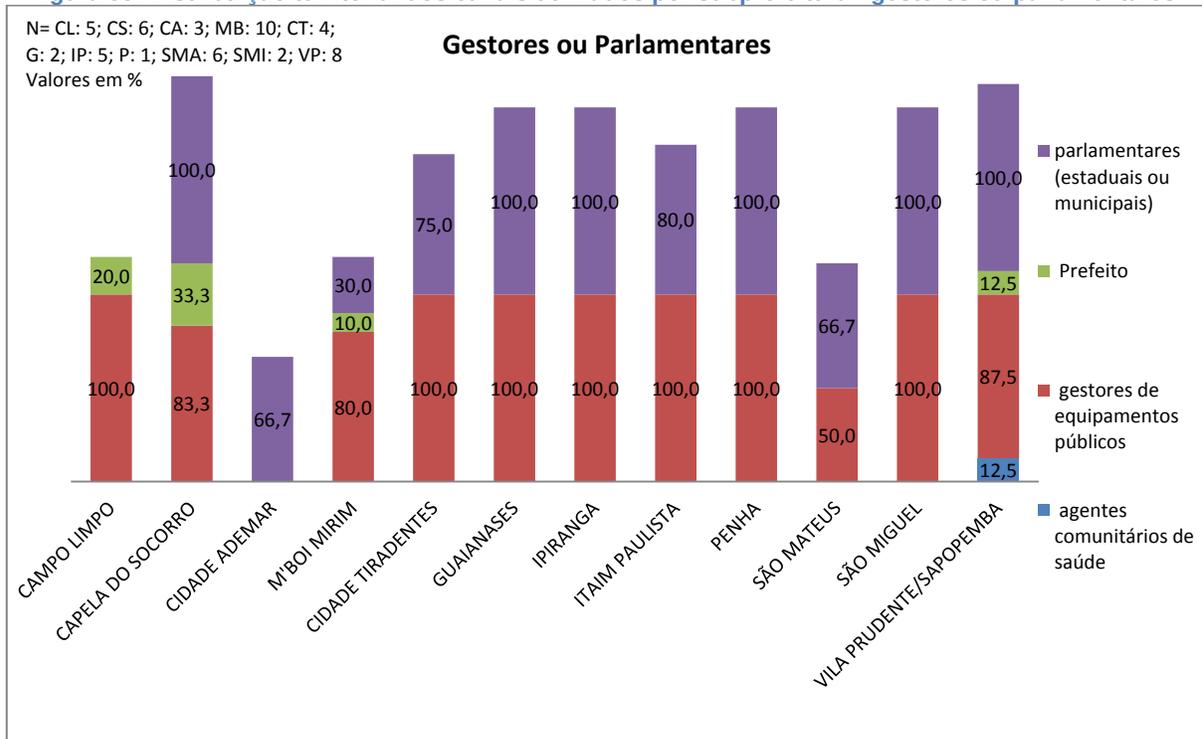
Figura 34: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - Gestores ou Parlamentares



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Nas subprefeituras podemos destacar que o padrão geral é a combinação parlamentar-gestor, encontrada em proporções semelhantes em 10 das 12 localidades consideradas; São Mateus é o local onde este padrão ocorre, porém com as menores frequências. As exceções a essa combinação são Campo Limpo, onde há uma grande concentração da procura por gestores e uma das maiores procuras pelo prefeito, única em que os parlamentares não são citados. E Cidade Ademar: única que recorre a apenas um dos tipos de intermediários, no caso, aos parlamentares. Outros locais onde a procura pelo prefeito se destaca são Capela do Socorro, a mais frequente neste caso e M’Boi Mirim. Vila Prudente é o único local na Zona Leste onde o prefeito é citado, bem como os agentes de saúde.

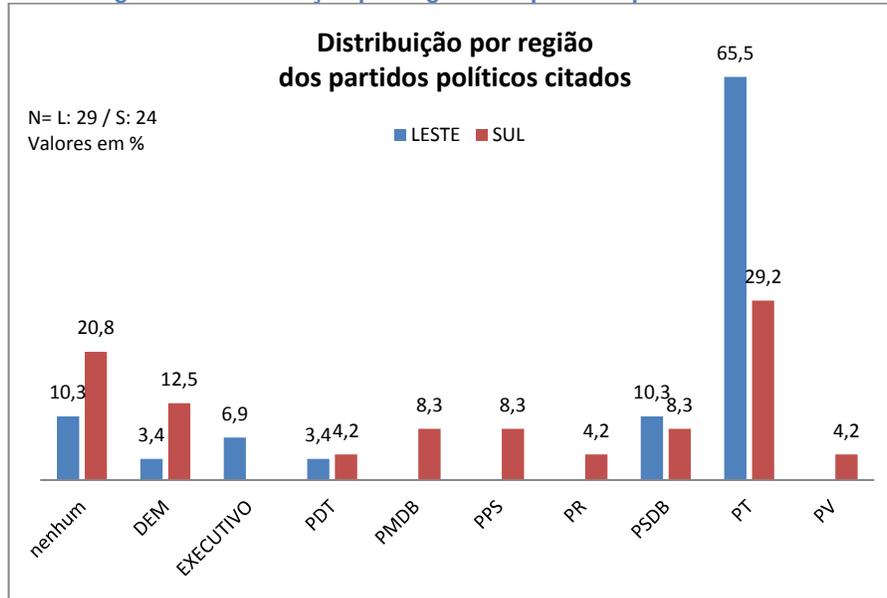
**Figura 35: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - gestores ou parlamentares**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Analisando as redes partidárias do ponto de vista de sua distribuição regional, 65,5% daqueles que atuam na Zona Leste e 29,3% dos que estão na Zona Sul citaram o Partido dos Trabalhadores, sendo este o partido mais procurado em ambas. Na Zona Leste o PSDB é o segundo partido mais citado, com 10,3% das ocorrências, seguido do PDT e DEM com 3,4% cada, havendo uma grande concentração em um só partido. Um padrão inverso é observado na Zona Sul: DEM é o segundo partido mais procurado com 12,5%, seguido de PMDB, PSDB e PPS com 8,3% cada um e PV, PR e PDT com 4,2% cada. O Executivo por sua vez é citado apenas na Zona Leste, em 6,9% dos casos.

**Figura 36: Distribuição por região dos partidos políticos citados**

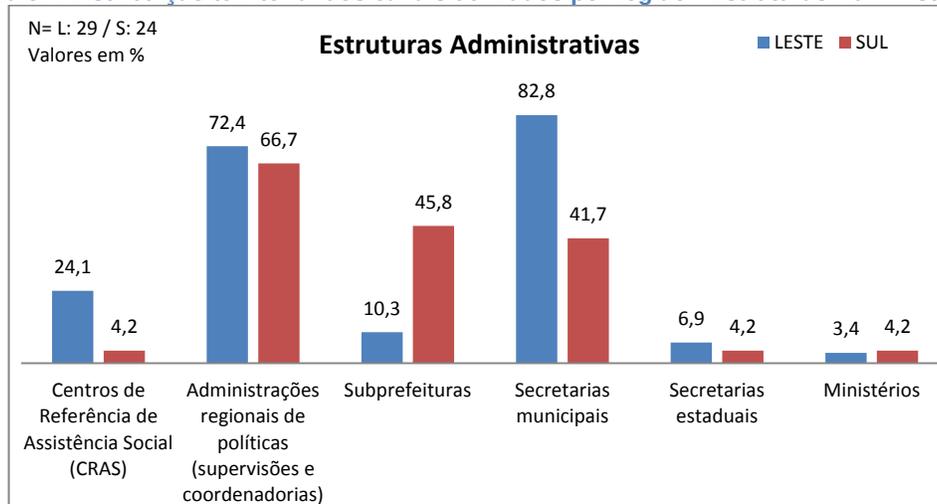


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Com relação às estruturas administrativas, vemos que, pela primeira vez até aqui, há uma procura por todas as categorias pelas duas regiões, ainda que a frequência com que isso ocorre seja inferior para quase todas elas na Zona Sul, com exceção das subprefeituras. É interessante notar que as subprefeituras sejam um dos mecanismos mais relevantes para esta região, com 46% das ocorrências, ficando atrás apenas das administrações regionais de políticas, com 66%; as secretarias municipais são a terceira estrutura administrativa mais procurada ali, por 42%.

Na Zona Leste percebemos uma capacidade maior dos atores em acessar o nível municipal, com 83% dos casos. Entretanto, administrações regionais seguem sendo importantes, com 72% de frequência. Os Centros de Referência em Assistência Social, ao contrário da região Sul, são procurados por quase um quarto dos atores coletivos da Zona Leste, o que demonstra um maior enraizamento desta política nesta região (confirmando dados de Amâncio, 2008). Por fim, é interessante perceber a menor importância das subprefeituras na Zona Leste, o que pode ser explicado pela maior possibilidade de acesso a outros níveis administrativos.

**Figura 37: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - Estruturas Administrativas**

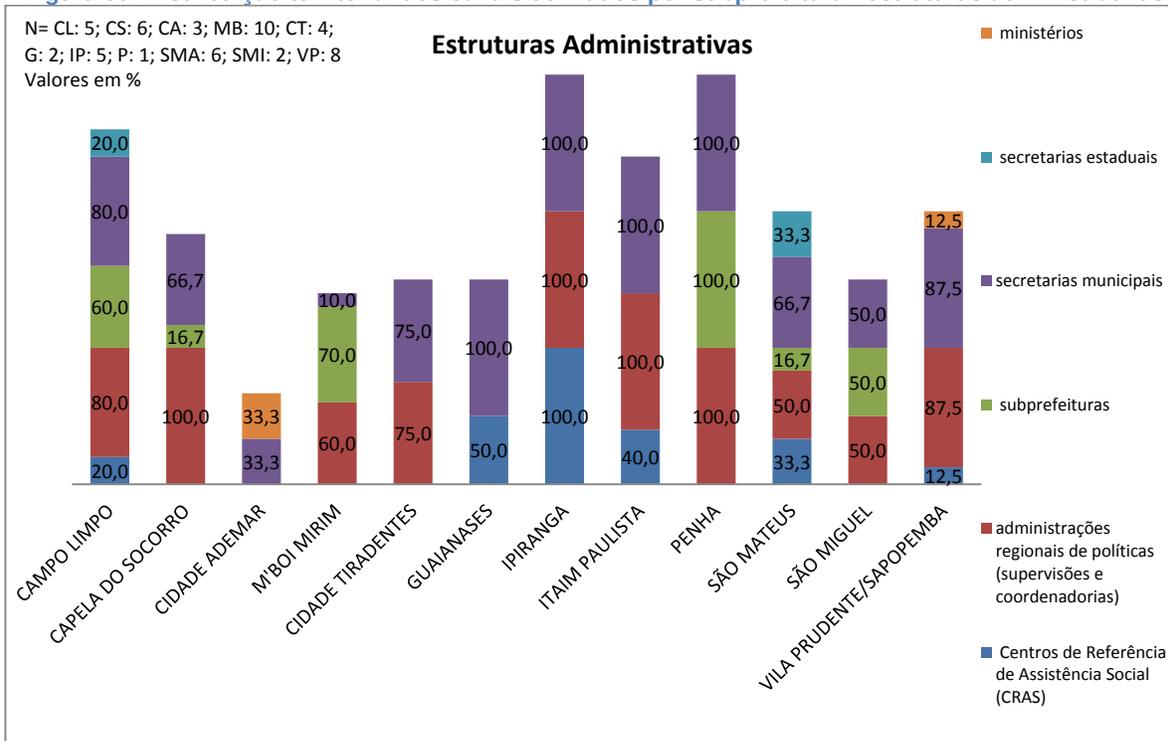


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Olhando para a distribuição desses canais nas subprefeituras o que se observa é um predomínio da combinação entre administrações regionais e secretarias municipais, presente com frequências semelhantes em 10 das 12 localidades. Exceções à regra são Cidade Ademar, que combina Secretarias Municipais com Ministérios e Guaianazes, que combina estas mesmas secretarias com os CRAS.

Os CRASs são citados principalmente no Ipiranga, Guaianazes, Itaim, São Mateus, Sapopemba, e na Zona Sul, somente no Campo Limpo. Subprefeituras são centrais na Penha, M’Boi Mirim, Campo Limpo, São Miguel, e ainda são recorrentes em Capela do Socorro e São Mateus, ainda que com menor frequência. Os Ministérios estão restritos à Cidade Ademar e Vila Prudente; Secretarias Estaduais, também com frequências residuais, são procuradas em Campo Limpo e São Mateus.

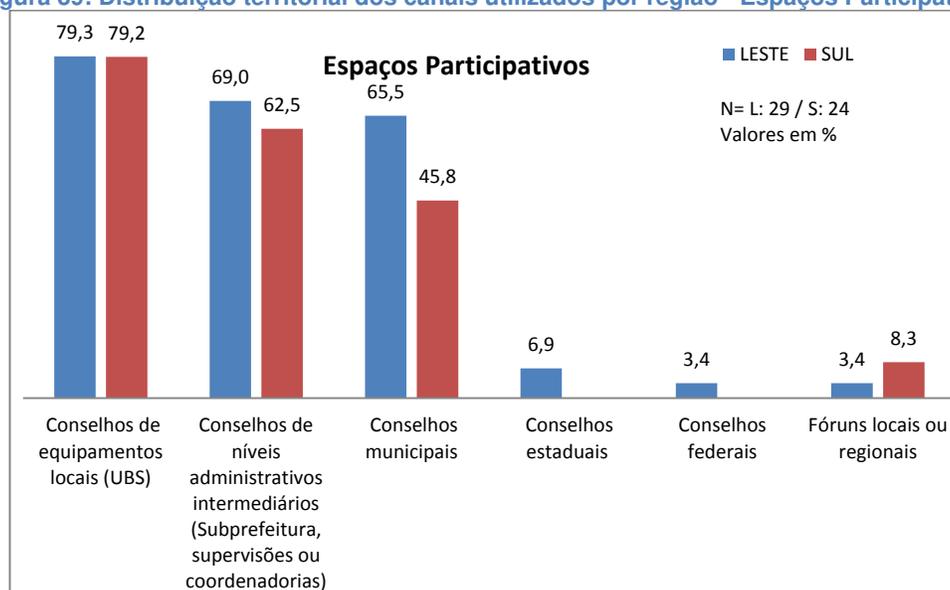
**Figura 38: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - estruturas administrativas**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Os Conselhos Gestores das Unidades Básicas de Saúde novamente reafirmam sua importância do ponto de vista da democratização do acesso ao Estado, na medida em que são o único caso até agora em que um canal é procurado com a mesma frequência tanto na Zona Sul quanto na Zona Leste. Conforme o nível de centralização das instâncias cresce, diminui o acesso a elas na Zona Sul, chegando à zero para os conselhos estaduais e federais. A única exceção é a incidência dos fóruns, que é maior neste local, mas em função da existência bem-sucedida do Fórum de Lideranças de Campo Limpo, já discutido anteriormente.

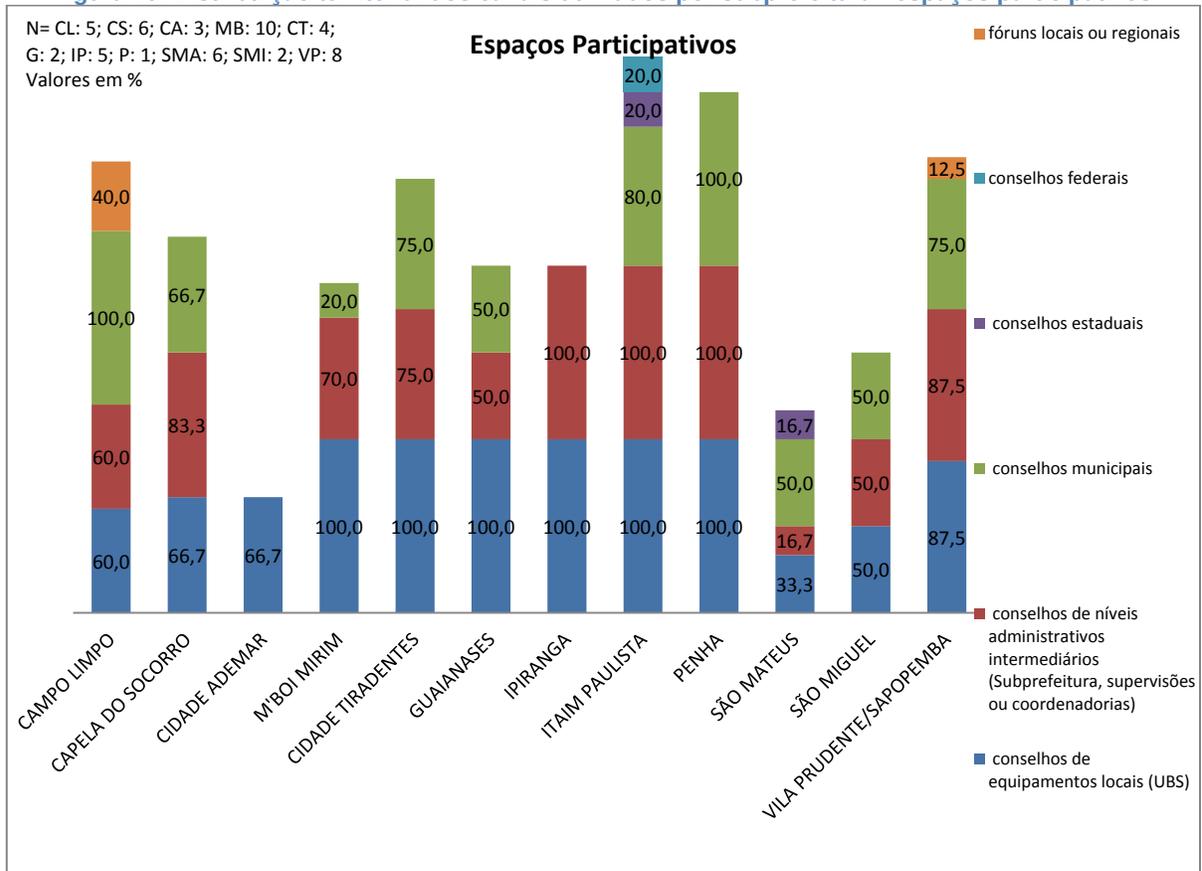
**Figura 39: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - Espaços Participativos**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Olhando para as subprefeituras, vemos como um padrão básico de atuação nos espaços participativos a combinação conselhos de UBS, conselhos intermediários e conselhos municipais. A frequência de utilização de cada um deles vai diminuindo conforme aumenta o grau de centralização da instância. Duas exceções neste quadro geral: Cidade Ademar, que só recorre ao unânime conselho de UBS e Ipiranga, que não vai ao nível municipal. Itaim Paulista é a única localidade que percorre toda a cadeia de espaços, indo do nível local ao federal; além dela, São Mateus também recorre aos conselhos estaduais. Fóruns estão restritos a duas regiões: Campo Limpo, com grande centralidade e Vila Prudente.

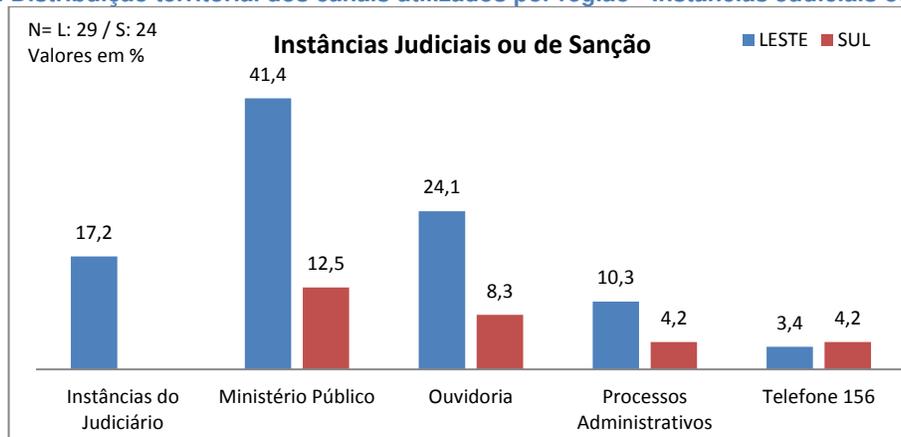
**Figura 40: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - espaços participativos**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Nas Instâncias Formais, as diferenças entre as regiões se tornam mais nítidas: há uma clara concentração das ocorrências na Zona Leste da cidade. Único caso em que há uma frequência maior de uso na Zona Sul é o telefone 156, o que envolve os menores custos e o acesso é mais fácil, porém com possibilidades de retorno menores. Instâncias do Judiciário nem chegam a ser citadas nesta região, e todas as outras formas apresentam uma frequência bem menor. É interessante destacar também que quase a metade dos atores coletivos da Zona Leste utilizaram o Ministério Público no período pesquisado e quase um quarto deles recorreu à Ouvidoria. Aproximadamente 20% foram à Justiça para exigir melhorias na provisão de serviços locais ou para a garantia de direitos coletivos e 10% entraram com Processos Administrativos contra o próprio Estado ou seus parceiros que implementam tais políticas. Índices relevantes, se considerarmos as notáveis dificuldades de acesso a estas instâncias pela população mais pobre, no caso brasileiro.

Figura 41: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - Instâncias Judiciais ou de Sanção



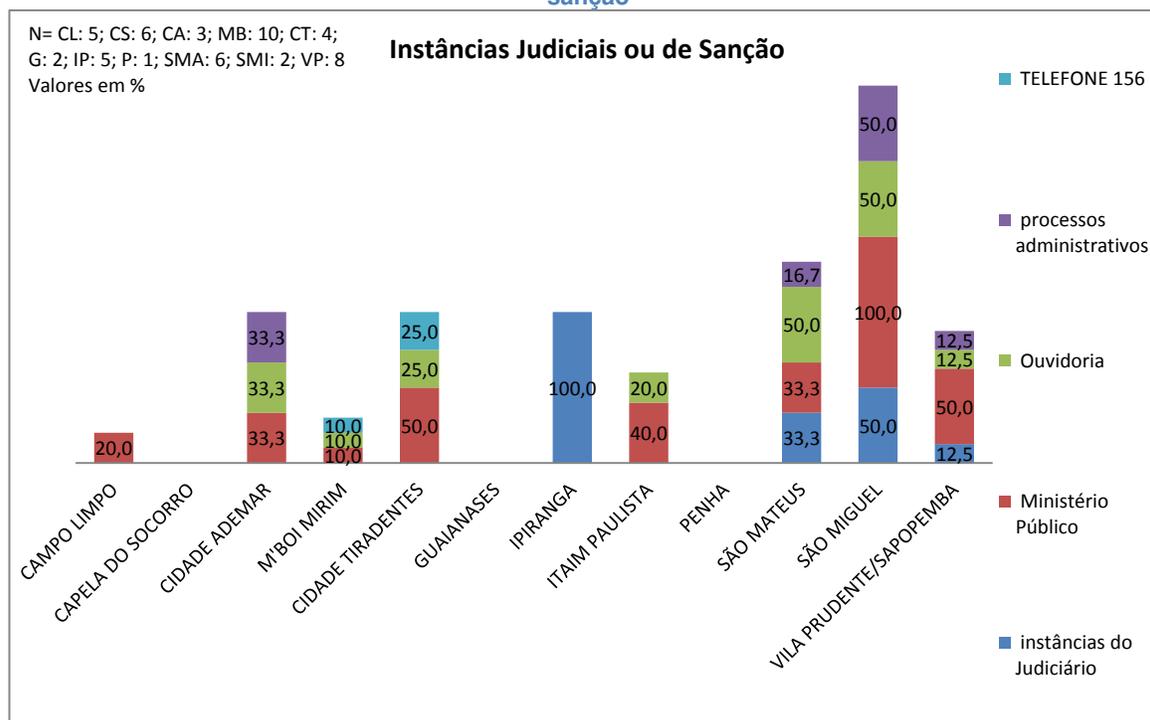
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Se para os outros canais era possível observar alguns padrões e combinações constantes, desta vez percebe-se uma grande assimetria entre as subprefeituras no que diz respeito ao acesso a este tipo de instância. O Ministério Público é o mais difundido dos canais, presente em proporções muito diversas em oito das 12 localidades, sendo unânime entre os atores de São Miguel e bastante central em Vila Prudente, Cidade Tiradentes, Itaim Paulista, Cidade Ademar, e menos relevante em M’Boi Mirim e Campo Limpo, embora neste último local esta seja a única forma utilizada dentre este tipo de mecanismo.

Outro local que lança mão de apenas um destes tipos é Ipiranga, mas neste caso pela utilização do Judiciário. Itaim Paulista utiliza, além do Ministério Público, apenas a Ouvidoria. E esta é a primeira vez que vemos um volume grande de locais que não utilizaram nenhum tipo: Capela do Socorro, Guaianazes e Penha. Do outro lado, temos locais com grande diversidade: o principal é São Miguel em que, além da grande frequência em todos os tipos, lança mão de quatro dentre os cinco disponíveis. Na faixa dos quatro tipos, mas com frequência inferior temos também São Mateus e Vila Prudente. É interessante perceber que estas três subprefeituras são vizinhas e compartilham de um mesmo histórico de lutas e de grande atuação do Movimento Popular de Saúde, o que pode indicar algumas pistas para explicar estes padrões. Cidade Ademar, que teve um desempenho bem aquém nos outros tipos de canais, utiliza aqui três deles: Ouvidoria, Processos Administrativos e Ministério Público. Cidade Tiradentes também utiliza três,

tendo um mesmo padrão de M'Boi Mirim, sendo os únicos locais que levam em conta o 156.

**Figura 42: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - instâncias judiciais ou de sanção**

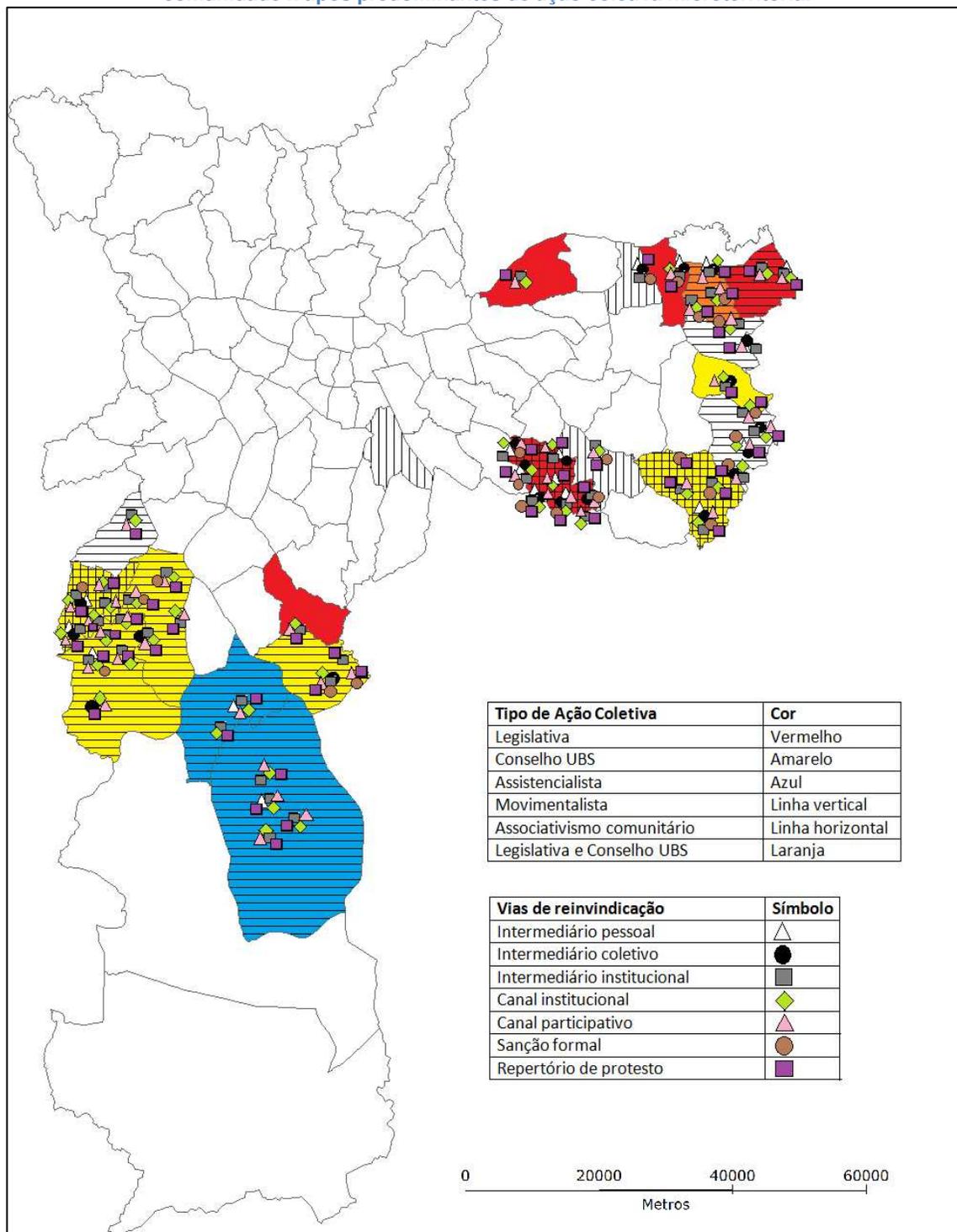


Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Como já demonstramos no capítulo anterior, manifestações, abaixo-assinados, protestos e ofícios são mecanismos quase que unânimes, utilizados por quase todos os atores no período estudado. Por essa razão não há variação do ponto de vista territorial, se considerarmos esta categoria em conjunto. Talvez se tivéssemos à disposição dados desagregados sobre cada um desses tipos, poder-se-ia observar diferenças.

O mapa abaixo ilustra a ideia os padrões descritos acima e demonstra que há regiões onde os atores utilizam um conjunto mais variado e uma grande concentração de canais e outros em que há uma homogeneidade maior; entretanto, é notável que os locais pesquisados apresentem uma variedade impressionante de formas.

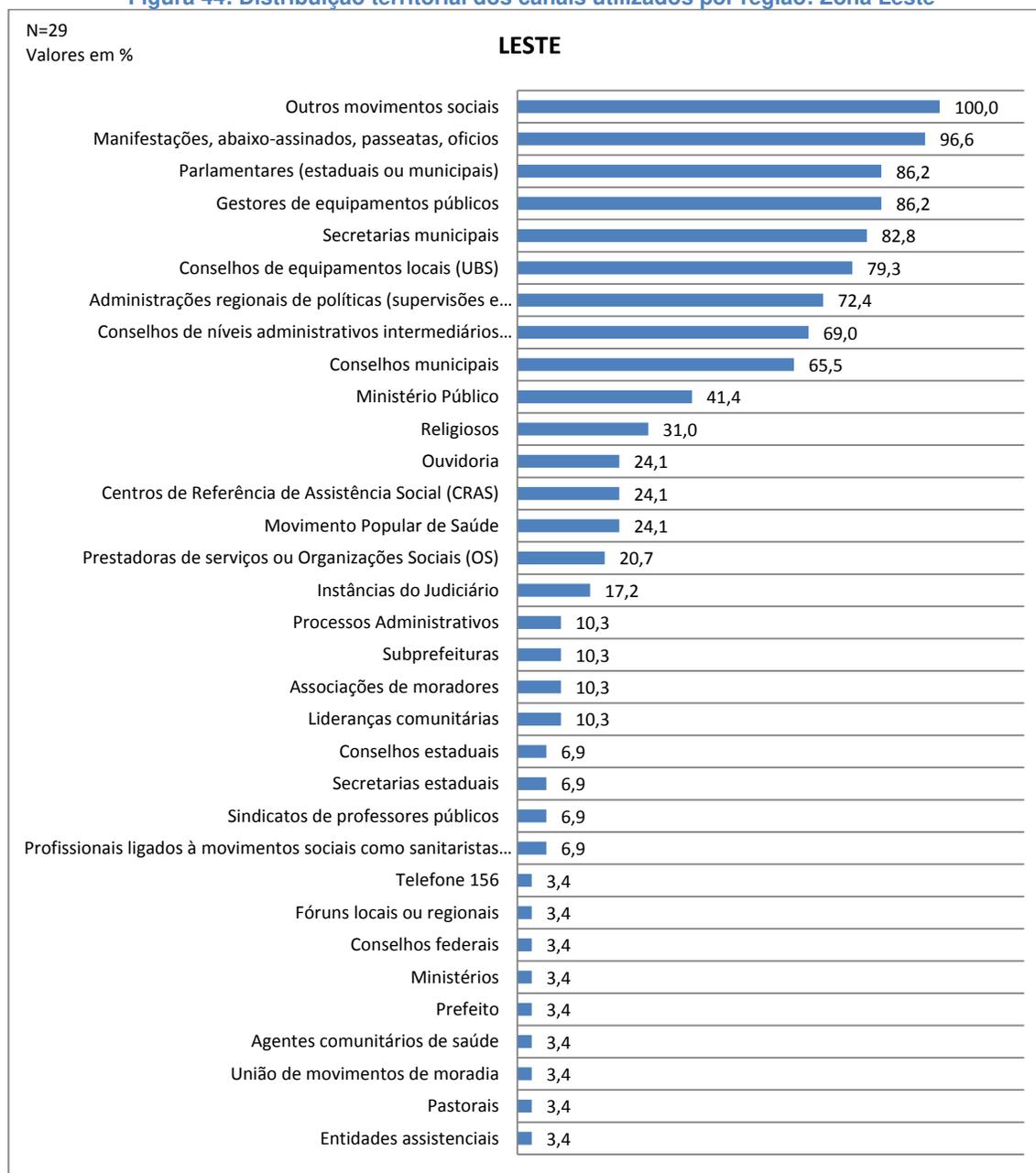
Figura 43: Mapa da distribuição territorial de todos os canais procurados para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Na Zona Leste os atores utilizam uma gama maior de canais, passando por todas as 33 opções exploradas pelo questionário. A totalidade dos entrevistados da Zona Leste recorre a movimentos sociais para intermediar o encaminhamento de demandas locais; 96% lançam mão de passeatas, abaixo-assinados, ofícios e outras formas de manifestação. A seguir, entre os mais frequentes estão os parlamentares e gestores (ambos com 86%), secretarias municipais (82%), conselhos de UBSs (79%), administrações regionais (72%), conselhos intermediários (69%), conselhos municipais (65%), Ministério Público (41%). Assim, é notável não só a amplitude e a variedade de canais utilizados, bem como a alta frequência com que são procurados. Esta variedade é interessante porque vai desde protestos e relações com Movimentos Sociais até o Ministério Público, sem abrir mão dos conselhos e das instâncias administrativas e legislativas.

**Figura 44: Distribuição territorial dos canais utilizados por região: Zona Leste**

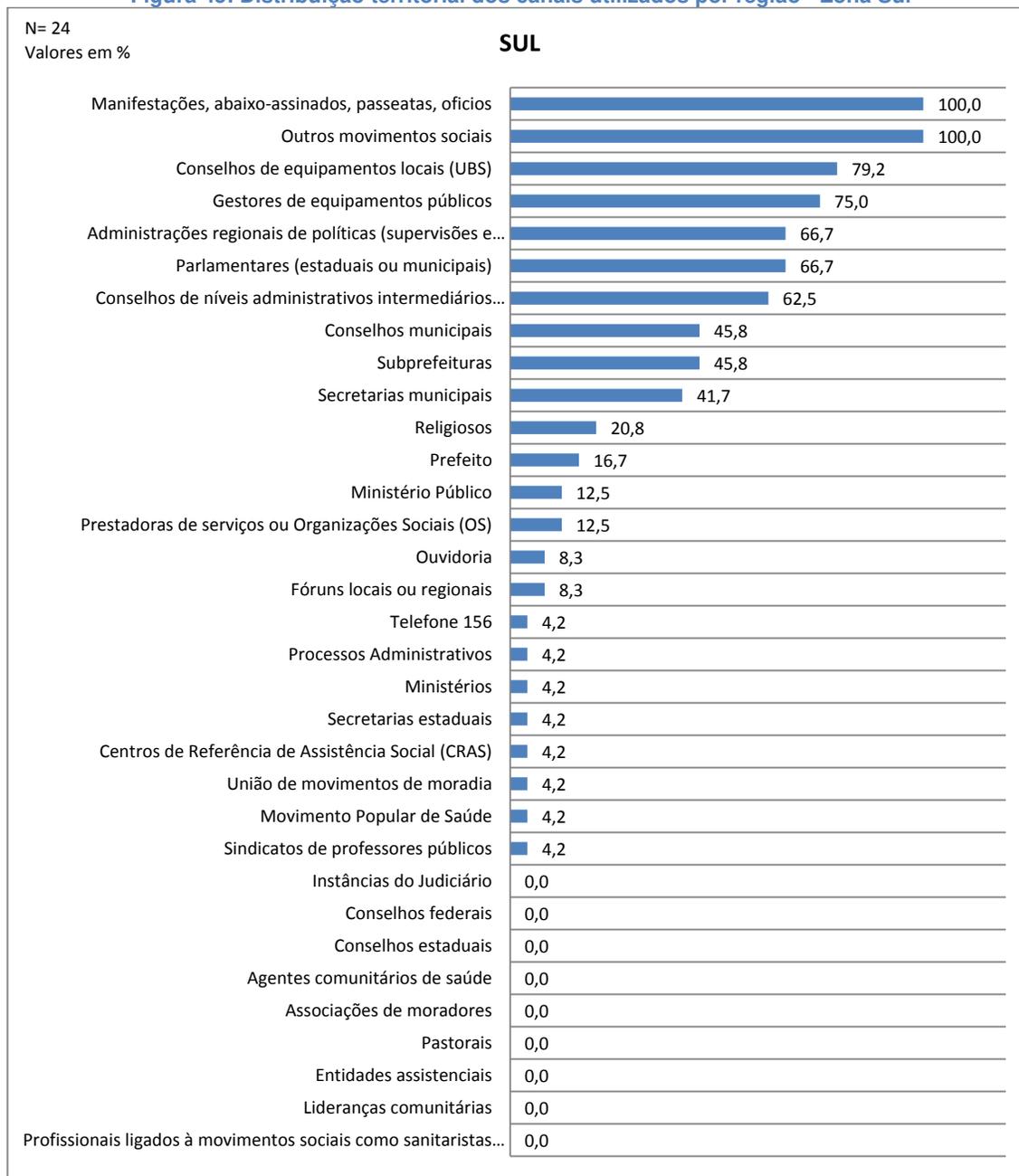


Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Duas grandes diferenças entre este cenário da Zona Leste e a situação na visto na Zona Sul: os atores da região Sul utilizam uma gama menor de canais (24 dentre os 33 citados na Zona Leste) e a frequência com que o fazem também é inferior. A totalidade dos

entrevistados neste local também recorre a manifestações, abaixo-assinados, passeatas e ofícios e a movimentos sociais para encaminhar suas demandas por melhorias nos serviços públicos prestados. A seguir, a maior frequência encontra-se nos conselhos das UBSs (com 79%), gestores de equipamentos públicos (75%), administrações regionais (66%), parlamentares (66%), conselhos de níveis intermediários (62%), conselhos municipais (45%), subprefeituras (45%), secretarias municipais (41%). Observa-se como outra diferença da Zona Sul a predominância de canais locais, e conforme aumenta o grau de centralização dos mesmos, diminui a frequência com que são utilizados. Além disso, a menor variedade nas estratégias se reflete na ausência de instâncias de sanção dentre as mais utilizadas.

**Figura 45: Distribuição territorial dos canais utilizados por região - Zona Sul**



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Com relação à amplitude de utilização de canais entre as subprefeituras<sup>26</sup> temos uma variação entre 24 e 9 opções dentre as 33 citadas durante as entrevistas. Em uma ordem decrescente desta variação temos: Vila Prudente (24 tipos), São Miguel (21), São Mateus (19), Campo Limpo (18), Itaim Paulista (17), M'Boi Mirim (17), Cidade Tiradentes (15), Capela do Socorro (12), Guaianazes (11), Ipiranga (10), Penha (10), Cidade Ademar (9). A combinação básica de canais utilizados é: manifestações, movimentos sociais, conselhos de UBSs, gestores de equipamentos; mas neste caso, nem sempre os que apresentam uma amplitude menor o fazem de forma menos variada, pois encontramos alguns locais onde há apenas 10 tipos, mas entre eles há desde instâncias locais até nacionais, participativas, administrativas e do judiciário, combinadas.

Estes padrões regionais podem ser explicados pelos diferentes históricos de urbanização e mobilização coletiva. Além da urbanização na Zona Leste, e, portanto a chegada de serviços públicos ali, ser mais antiga, ela se deu a partir da organização de movimentos sociais e sindicais e consolidou desde os anos 1940 relações entre os movimentos locais e atores do sistema político e outros movimentos sociais, um processo que perpassou identidades coletivas e mobilizou universos discursivos comuns e ainda persistentes; enquanto que na Zona Sul há ainda uma urbanização precária e em processo de formação, além de não haver um histórico de mobilização coletiva tão intenso e antigo, sendo que a ocupação do território ocorre principalmente após os anos 1980, sem a presença marcante de atores coletivos como movimentos populares, e outros atores articuladores de discursos e demandas, capazes de consolidar redes e desfazer as barreiras de segregação econômicas e sociais próprias destes territórios.

Nosso argumento é que as distinções em termos de dinâmicas políticas microterritoriais, expressas nas diferentes formas e intensidades de acesso ao Estado e de mobilização coletiva observadas entre as duas regiões estudadas refletem um processo mais amplo, dentro do qual conflui a trajetória dos movimentos populares na cidade e os padrões de urbanização, nos quais foi determinante a presença do Estado. Assim, o formato da mobilização coletiva local resumiria e expressaria nos dias de hoje um histórico de interação entre Estado e atores coletivos e políticos que se influenciaram mutuamente.

---

<sup>26</sup> Em anexo pode ser encontrado um mesmo tipo de gráfico resumindo os principais mecanismos e a frequência com que cada um deles é utilizado por subprefeitura.

Do ponto de vista da urbanização, como a cidade cresceu a partir de um modelo de deslocamento da população para a periferia no interior do qual a construção da infraestrutura ficou a cargo do Estado (CALDEIRAS, 2000 *apud* AVRITZER et al, 2004: 49), o sentido das ações estatais e as prioridades de investimentos foram determinantes para a conformação deste processo. Segundo Marques (2000 *apud* AVRITZER et al, 2004: 49), os investimentos públicos no setor de infraestrutura urbana tiveram variações significativas ao longo dos mandatos municipais<sup>27</sup> desde os anos 1970, quando há evidências de que houve um aumento de investimentos ao mesmo tempo em que crescem as reivindicações por melhorias. Essas assimetrias, entretanto, mostram que a distribuição dos investimentos neste setor ao longo do tempo e em torno dos territórios obedece a lógicas distintas em termos políticos e de mobilização.

Portanto, a forma como se deu a expansão da periferia na cidade, as desigualdades regionais e políticas em termos de prioridades de investimentos e a produção de um espaço urbano ilegal, com o consentimento tácito do Estado ao longo de vários anos explicam os principais padrões mobilizacionais relacionados às áreas de habitação e infraestrutura urbana que operam ainda hoje em São Paulo:

“Temos pelo menos duas dinâmicas mobilizacionais operando na área da habitação e infraestrutura urbana na cidade de São Paulo. A primeira está ligada à população pobre que luta por serviços de infraestrutura nas regiões. Cada uma das administrações do período democrático concentrou investimentos de infraestrutura de uma forma diferente. As regiões pobres consolidadas – setores da zona Leste e da zona Sul – foram privilegiados por investimentos na gestão Erundina. Não por acaso esses são os locais nos quais há uma concentração de movimentos sociais por melhorias urbanas. Essa prioridade diminuiu nas gestões Maluf e Pitta afetando os níveis de mobilização e participação”. (AVRITZER et al, 2004: 49 e 50).

Soma-se a este cenário o fato de que grande parte desta expansão da cidade ter ocorrido durante período de autoritarismo, ou seja, os pobres foram alijados dos processos

---

<sup>27</sup> Segundo Marques (2000: 22 *apud* AVRITZER et al, 2004: 49) “Jânio quadros investiu nas chamadas áreas pobres consolidadas (parcelas da zona Leste e da zona Sul da cidade) 18,9% dos investimentos viários totais, ao passo que Luiza Erundina investiu 41,3% do total de investimentos e Paulo Maluf investiu 22%” (idem: 49). Há também uma inversão nas prioridades de investimento em infraestrutura, com um crescimento dos recursos destinados às áreas ricas que passam de 10% na gestão Erundina para 24% na gestão Maluf (AVRITZER et al, 2004: 51).

decisórios que interferiram sobre a malha urbana e suas lógicas de planejamento e distribuição de recursos.

“Os intensos processos de modernização e urbanização no Brasil ocorreram ou sem participação popular (no regime militar) ou com a participação popular controlada pelas elites (nos regimes populistas). A transformação das massas em cidadãos políticos modernos que participam de forma significativa nas decisões políticas e eleitorais não fazia parte de nenhuma dessas racionalidades governamentais mencionadas aqui e dos planos que geraram” (CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 233).

Entretanto, ao mesmo tempo em que “o país se democratizava, as condições que sustentavam o desenvolvimentismo foram se desfazendo” (CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 235) com a recessão econômica enfrentada globalmente desde os anos 1980 e que significou uma reorganização na indústria, um crescimento alarmante no desemprego e instabilidade no mercado de trabalho. Além de redefinir o papel do Estado frente à provisão de políticas públicas, onde muitos direitos consolidados na legislação trabalhista corporativista dos anos 1930 e 40, bem como os recém-conquistados na Nova Constituição de 1988 sofrem um retrocesso, este quadro significou um crescimento da violência urbana e uma reestruturação da segregação urbana (CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 235).

“Muitos trabalhadores já não tinham recursos financeiros suficientes para comprar uma casa própria e a redução de possibilidades para o futuro foi pondo fim até mesmo no sonho da autoconstrução. Com isso, a proporção de paulistanos vivendo em favelas cresceu significativamente a partir dos anos 1980” (CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 236).

Durante o período democrático perduram as contradições na reprodução do espaço urbano. Os planos diretores elaborados por todos os prefeitos do período nunca foram aprovados pela Câmara Municipal. Todos eles tinham como objetivo substituir o plano diretor dos anos 1970, ainda em vigência, e assim, o planejamento contingencial dominou a cidade (CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 247).

“Isso implicou a convivência de iniciativas contraditórias. Por um lado, algumas das gestões conseguiram introduzir ou utilizar instrumentos semelhantes àqueles adotados pelo Estatuto da Cidade. Por outro, interesses privados organizados atuaram no sentido de preencher o espaço aberto pela retirada do Estado. A São Paulo dos últimos 15 anos é uma

cidade na qual investidores privados intervieram decisivamente, em alguns casos em parceria com o governo local, na melhoria das áreas em que se localizavam seus investimentos, com o objetivo de aumentar significativamente o valor de seus imóveis. Um dos resultados dessas ações é a consolidação de um novo plano de segregação urbana, baseado na proliferação de enclaves fortificados, isto é, de espaços privatizados, fechados e monitorados para moradia, consumo, lazer e trabalho” (CALDEIRAS e HOLSTON, 2004: 247 e 248).

Assim, contradições políticas e econômicas vividas nos últimos 30 anos iluminam um cenário de avanços e retrocessos do ponto de vista da construção de um espaço urbano mais democrático e igualitário.

Partindo da chave dos estudos urbanos, uma renovada bibliografia sobre as periferias paulistanas tem chamado a atenção para a perda de referências do mundo público que acompanhou as profundas transformações no mundo do trabalho - com o aumento da informalidade e do desemprego – e a expansão do crime e do tráfico drogas. Partindo de uma análise macroestrutural que aponta para a crise da política e da democracia nas sociedades contemporâneas, esses estudos tecem as mediações até os espaços cotidianos dos moradores de favelas e mostram um cenário no qual a participação tende a figurar, quando muito, como mito nostálgico ou estratégia urdida com fins de controle sob o registro da gestão social da pobreza.

Ou seja, sob as múltiplas determinações dos processos de reestruturação produtiva, financeirização e crise dos estados de bem estar social, é a própria democracia se apequena em sua capacidade de nomear os problemas e apresentar soluções. Nesse contexto, as noções de cidadania, democracia, direito e participação perdem potencialidade crítica e transformadora, como destaca Vera da Silva Telles: “Desativado (ou deslocado?) o plano da consistência em que essas noções circulavam e fincavam pontos de referência, elas [as noções] ficam desprovidas da potência de se confrontar com uma realidade que escapa e transborda por todos os lados. Ficam girando no vazio” (TELLES, 2007a: 201-202).

Vista dos territórios segregados, essa anulação da política viria acompanhada pelo aumento do poder de agenciamento dos “ilegalismos” diversos, da gestão do social, e da violência praticada pelo Estado e pelas redes do tráfico de drogas e do crime organizado (TELLES, 2010; FELTRAN, 2011). No que aqui nos interessa, cabe registrar os importantes vetos que esse contexto impõe à ação coletiva. Ao se referir ao começo do seu trabalho de

campo nas periferias paulistanas, Telles aponta de forma muito precisa as implicações do estudo para a agenda de pesquisa da participação:

“O ponto de partida [do estudo] foram os sinais que recolhíamos em nosso trabalho de campo de um mundo social que parecia (e parece) escapar das formas conhecidas de interpelação política, dos celebradíssimos fóruns públicos de participação popular e das supostas virtudes democráticas, também dos programas sociais que se multiplicam nas periferias urbanas, com suas promessas de redenção dos males da dita exclusão social. Um campo social que parecia (e parece) vazar desses dispositivos políticos (...) e nos colocavam uma ordem de questões que nos pareciam implodir a gramática política conhecida” (TELLES, 2010: 37)

De fato, pouco sabemos sobre as dinâmicas da ação coletiva nesses cenários. Gabriel Feltran (2011) busca operar nessa chave delicada que une política e violência, com uma etnografia de fôlego nas periferias de São Paulo. Feltran aponta com precisão como operam as fronteiras nas periferias e a tensão dos trânsitos entre elas. Sem buscar reproduzir o conjunto do argumento do autor, remeto ao que aqui nos interessa mais diretamente: o confinamento do espaço da política, entre a expansão do crime, por um lado, e a expansão da gestão do social, de outro.

“Sugere-se, assim, um tipo específico de coexistência, nos planos do regime político e da sociabilidade primária, entre ordenamentos de lógicas internas distintas: o primeiro é o código universalista dos direitos e da política; o segundo é o código técnico da gestão social da diferença; o terceiro é o código instrumental da violência. Todos parecem ser constitutivos da reprodução de uma dinâmica social marcada pela associação entre democracia institucional e extrema hierarquização” (FELTRAN, 2011).

A gestão social dos pobres por um lado, e a violência, por outro, afirma Feltran, demarca a restrição dos espaços de legitimidade pública dos moradores da periferia. Por isso, continua o autor, é que nesses contextos o que está em jogo, antes de mais nada, é a disputa em torno da afirmação dos militantes de favelas como sujeitos capazes de existência pública. Esses estudos destacam, portanto, a forma como a violência – em suas diferentes manifestações - limitam a política e a participação.

Ao longo deste trabalho demonstramos que a luta pelo reconhecimento da população na periferia da cidade de São Paulo como sujeitos legítimos, portadores de

direitos, como atores relevantes para a deliberação pública sobre o sentido das intervenções do Estado, vem de longa data, já passou por avanços e retrocessos, já foi mediada por vários atores políticos e mobilizou chaves discursivas distintas. O que Feltran (2010) quer chamar atenção é que, na medida em que avança a violência na cidade, e são forjados discursos e políticas públicas sobre elas, que significam também um aumento da segregação destes territórios, outras barreiras são postas para entrada destes atores no universo da política, e, portanto da cena pública. “A demarcação de fronteiras nas margens da política sustenta a restrição da legitimidade de grupos inteiros da população às margens da cidade. A possibilidade de ações coletivas baseadas nesses territórios agirem politicamente, portanto, é desbastada de saída”. (FELTRAN, 2010: 228)

O impacto deste processo sobre a organização coletiva local é vasto, complexo, e ainda não bem compreendido pela sociologia política, mas pode-se assumir, pelos estudos de Feltran (2010) e Telles (2006) que eles aprofundam as barreiras entre o “centro e periferia”, entre a cidade “legal e ilegal”, entre “pobres e ricos”, entre “política e violência”, ampliando uma fragmentação destes atores que se opera dentro das próprias comunidades, e isolando-as dos cenários e de atores políticos dispostos em horizontes mais amplos e centrais, e que foram importantes para a própria articulação local. Assim, ao associar pobreza e crime, periferia e violência, no discurso hegemônico mediado pela crise e banalização da política (NOGUEIRA, 2001), instaura-se novamente esta população num contexto de exclusão da política, como cidadãos ilegítimos.

“Nas últimas décadas, o modo de fazer estes códigos coexistirem foi limitar a vida política a uma parcela da população, que, no entanto age, como é próprio da ação de dominação, como se representasse o todo social. Para deixar democraticamente uma outra parcela da população fora da cena pública, ativam-se simultaneamente os mecanismos de gerenciamento das populações e, no limite, de incriminação. Um “bandido”, afinal, é o menos legítimo dos cidadãos.” (FELTRAN, 2010: 229).

Neste ínterim, as relações entre pobreza, violência, associativismo comunitário precisam ser assumidas e se colocaram a todo o momento durante as entrevistas nos bairros, seja pelos relatos de intervenção nas associações e até mesmo nos equipamentos públicos dos chefes do tráfico, que tinham que “autorizar” a entrada das equipes de PSF nas comunidades, o atendimento dos médicos nas casas, seja quando tinham que intervir na própria criminalidade no bairro para garantir atendimento nas unidades. Não foram

pouco frequentes relatos de que esses chefes “pediam” para suas bases não assaltarem médicos, enfermeiros e unidades de saúde para poupar a população, de um lado, e de outro para não atrair atenção da polícia e da imprensa, e não expor aquelas regiões que tinham intenções e lucros maiores com outros tipos de ação, como por exemplo, sendo distantes do centro da cidade, funcionavam como áreas de cativo, e por isso era interessante que se mantivessem isoladas. Ao mesmo tempo, ouvimos muitos relatos de chefes do tráfico, que, por serem da comunidade, terem crescido ali, convivido com aquelas pessoas, doavam equipamentos que as UBSs necessitavam, para escolas, associações de moradores que prestavam serviços para seus vizinhos.

Resta chamar atenção neste momento, portanto, para o contexto em que se inserem as interações entre comunidades, associações e o acesso aos direitos hoje, que passam também pela mediação do crime, do tráfico, da violência. Mas esta relação, além de tensa, é complexa, não só do ponto de vista analítico como também político. É difícil analisar estas experiências, sob o eixo da democracia, sem correr o risco de criminalizar a pobreza. É difícil enfrentar o tema, mas ao mesmo tempo não é possível ignorá-lo já que ele se expressa no território e nas narrativas desses atores a todo o momento, inclusive como intermediários, contraditórios, de suas demandas para o Estado. Sim, os chefes do tráfico pegam o telefone e cobram medidas do subprefeito, do secretário para resolver os problemas das comunidades. Eles são sim mediadores dessas demandas.

E também, num contexto de pobreza extrema, especialmente nas fronteiras mais distantes das Zona Leste e Sul, que concentram os maiores índices de vulnerabilidade social, essas demandas passam pela lógica da urgência e isso retoma alguns elementos do clientelismo (TELLES, 2006), ou seja, a urgência dos tempos de vida não espera o tempo das negociações democráticas; e aí esses mediadores, que ainda não compreendemos bem dentro das nossas categorias analíticas, abrem espaço para pensarmos em uma série de outras ambiguidades e contradições que remontam a este universo local das ações políticas.

Falar de periferia, olhar para este nível micro e para as relações nos territórios nos obriga a assumir que estes dilemas existem, e que o mundo dos anos 2000 não é mais o mesmo dos anos 1970, quando as categorias da identidade coletiva baseada na superação das carências materiais davam conta de pensar a lógica da ação coletiva. Há agora outras

lógicas, outras carências. E não tenho certeza de que do ponto de vista teórico e político estejamos prontos para enfrentar isso. Um exemplo disso é a escassez de estudos que enfocam estes dilemas, e refletem sobre ele dentro de sua complexidade e de suas consequências sobre a democracia. Feltran (2010) e Telles (2006) contribuem neste sentido ao destacar uma agenda de pesquisa que precisa ser seriamente assumida dentro dos estudos sobre participação e que incorpora essas ambiguidades sem reduzi-las e sem criar novas dicotomias.

Olhando desde um ponto de vista mais geral, e incorporando ao cenário político recente todas essas contradições, o foco na comparação entre as regiões Leste e Sul revela algumas dessas consequências no âmbito das dinâmicas políticas microterritoriais, articulando contexto, urbanização e trajetórias políticas.

Ainda que esta disputa pela cidade tenha se dado em toda a periferia, a ocupação da Zona Sul explicita algumas dessas contradições de modo agudo. Além de mais recente, apresentou um padrão mais irregular e desordenado do que na Zona Leste, o que pode ter afetado a estrutura das redes sociais, tornando a região mais isolada, não só geograficamente, como politicamente, o que tem implicações no acesso ao Estado, seja pela implementação reduzida e precária dos serviços públicos, seja na própria possibilidade desses atores chegarem até as instâncias de participação e decisão para cobrar melhorias.

Segundo Teixeira e Tatagiba (2005) o fato do território da Zona Sul estar contido em uma área de proteção dos mananciais afetou este cenário já que a lei de preservação ambiental, aprovada em 1975, impôs muitas restrições à ocupação do solo, mas o poder público esteve ausente completamente da região entre 1975 e 1985 (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005: 22). A ausência da regulação pública nesses dez anos desde a implantação da lei favoreceu a “ocupação desordenada” do território. Um dos efeitos disso foi a desvalorização da terra o que levou a região a se tornar uma área “dormitório” com uma densidade demográfica imensa (idem). Ao mesmo tempo, os impedimentos legais afetaram também a realização de obras de infraestrutura pública no local.

A região ainda hoje, principalmente nos locais mais periféricos, é uma das mais abandonadas pelo poder público e onde há a infraestrutura mais precária em todos os aspectos: educação, saúde, saneamento etc. Num cenário de contradição entre obras e empreendimentos “permitidos”, como comércio e postos de gasolina, que levaram a uma

disputa do território com grandes empreendimentos no local, versus a “ilegalidade” de obras públicas, “explicitaram um debate entre a cidade ‘legal’ e a cidade ‘ilegal’” (idem: 23) e daí decorre a centralidade que as lutas pela legalização assumiram para os movimentos na região. Essa luta significa para a população a possibilidade de acesso concreto aos equipamentos públicos na região (ibidem).

Esta precariedade é agravada pela distância de mais de 30 km do centro da cidade, e ainda piora pela debilidade do transporte público, que dificulta não só o deslocamento dos moradores para a região central, o que tem um impacto sobre emprego, acesso ao lazer e serviços, como dificulta a circulação no interior do próprio território o que dificulta o estabelecimento de contatos duradouros e frequentes, o que afeta também as condições associativas e a mobilização coletiva (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005).

Assim, a formação da malha urbana e todo o processo de consolidação da segregação espacial são fatores que geram um isolamento territorial, mas este se traduz em certo isolamento político

“Provocando um impacto negativo nos contatos entre as lideranças e delas com outros movimentos fora da região (...) essas lideranças ficam “ensimesmadas” e têm maior dificuldade em construir pontes entre as suas agendas locais (muitas vezes restritas aos problemas da comunidade e/ou do bairro) e as disputas mais amplas que transcendem o espaço do território” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005: 25).

Esse isolamento político não é resultado apenas da segregação espacial e das características próprias do território, mas pesa neste cenário a ausência de articuladores políticos - os “agentes externos” na literatura dos anos 1980 - que foram atores importantes para construir estas agendas e discursos em comum entre as organizações coletivas locais, cuja forma de ação é essencialmente emergente a partir das demandas fragmentadas e territoriais. A coordenação das demandas dos bairros em movimentos mais amplos foi possível em alguns momentos da trajetória desses atores na cidade, notadamente nos anos 1940, quando foram articuladas pelos CPD’s, e nos anos 1970 e 1980 pelas CEBs e pelo papel desempenhado pelos núcleos de base do PT.

Na medida em que estes atores se retiram dos territórios e voltam suas ações para outras formas de atuação política e outros níveis de ação, os atores locais têm mais

dificuldades de romper este isolamento característico; e na Zona Sul isso é agravado porque não há redes prévias consolidadas e duráveis, dado o próprio período em que a ocupação do território ocorre, já nos anos 1980, e se aprofunda nos anos 1990, justamente quando há esse refluxo na agenda democrático-popular em sua atuação local.

Assim, se na Zona Leste persiste um tipo de ação coletiva mais articulada e que consegue acessar com mais frequência e atingir níveis hierárquicos dentro do Estado, seja na burocracia seja nos espaços participativos, isso decorre da manutenção de redes associativas prévias, e do contato duradouro com articuladores deste período de “ápice” do projeto democrático-popular, o que pode ser comprovado pelo alto grau de permeabilidade do PT, da Igreja e dos movimentos sociais que atuam ainda em nível municipal, mas que foram formados neste outro momento.

Concordando com Lavallo, Houtzager e Acharya (2004), o momento de formação das organizações coletivas importa, não só para seu formato institucional e para a natureza de suas demandas, mas, sobretudo porque neste momento se estabeleceram contatos que ainda são importantes para garantir o acesso ao Estado e a melhoria da qualidade de políticas públicas, tendo um impacto positivo na extensão da cidadania para estes setores historicamente segregados territorial, econômica e socialmente na cidade. A reversão dos padrões de segregação, portanto, se mostra relacionado com a esfera da política, com a capacidade de mobilização desses atores coletivos locais e depende, em certa medida, de suas redes históricas, com o Estado e com outros atores civis. Novamente, vemos em ação a mútua constituição de atores, instituições, legalidade, redes, e, por fim, território.

## Considerações Finais

Este trabalho lança luzes sobre as interações entre Estado e sociedade civil pouco explorada empírica e analiticamente nos últimos anos pela literatura sobre participação e democracia no Brasil: ao enfatizar as dinâmicas políticas que se passam na esfera microterritorial, não se pretendia somente destacar a diversidade de experiências, atores e estratégias de mobilização coletiva e permeabilidade nas instituições políticas, como também chamar atenção para as ambiguidades e contradições presentes neste universo, e que dialogam diretamente com o contexto sociopolítico mais amplo das últimas décadas.

Falar dessas dinâmicas políticas não significa ter um olhar ingênuo e afirmar, entusiasticamente, que a participação cidadã não desapareceu da esfera local, ainda que tenha sido invisibilizada nos debates acadêmicos. Significa reconhecer essa existência, mas explorar um contexto de incertezas, avanços e retrocessos na agenda democrática, resultado de uma “crise da política” (NOGUEIRA, 2001), que se expressa na esfera local como a fragmentação de discursos, ações e pela ausência de importantes atores que passaram a operar em outras instâncias.

É dizer que neste terreno, categorias como uma “consciência de classe”, emergente do reconhecimento de “carências urbanas” compartilhadas, não são mais suficientes para articular atores e mobilizá-los politicamente; a mudança no cenário mais amplo teve como uma de suas consequências forjar a sociabilidade primária sobre trajetórias de desemprego, segregação, empobrecimento, espoliação urbana e violência. O horizonte onde se projetaram as lutas dos movimentos populares “heroicos” nos anos 1980 não existe mais, nem sequer um ambiente político cheio de expectativas quanto à democracia (Feltran, 2007). O avanço da agenda neoliberal fez reforçar o campo da política do “possível”, da “gestão eficaz” dos problemas sociais e da pobreza; fez enfraquecer, ainda mais, uma agenda de lutas comuns que articulava os esforços locais nas periferias. Distantes geograficamente, ainda era possível agir coletivamente. E esse horizonte comum se faz cada vez menos presente.

É neste cenário que os sujeitos encontrados no âmbito desta pesquisa atuam e tentam se articular, apesar de todas as fragilidades que enfrentam. Trata-se de explorar os

modos como eles ainda lutam para se conectar às instituições políticas e se manter presentes na cena política e ter seus direitos e sua cidadania reconhecidos. Numa disputa cada vez mais acirrada e desigual pela cidade, enfatizam-se as diferentes estratégias para construir estas pontes. Mas sem esquecer as ambiguidades, as novas formas que assumem a dominação e o clientelismo num contexto em que avançam novos e contraditórios mediadores da aparição pública da periferia: o crime e o tráfico.

Reconstruir a trajetória desses atores e iluminar o contexto em que operam hoje significa assumir que houve uma série de mudanças do ponto de vista organizacional, econômico, político e discursivo que afetam as possibilidades de ação coletiva.

Ao mesmo tempo, é preciso assumir o que foi feito no âmbito deste trabalho e o que não pretendíamos dar conta. Nossa entrada no campo privilegiava um tipo específico de relação entre Estado e sociedade civil: uma ação que era mediada pela busca de direitos, pela melhoria na qualidade dos serviços e políticas públicas implementados no território. Procurou-se, portanto investigar como os atores se organizavam, mobilizavam as comunidades, articulavam discursos, redes e estratégias para acessar o Estado nesta direção.

Neste sentido, não se pretendia fazer um balanço, um levantamento, de todo o tipo de ação política e coletiva que ocorre no território. Este recorte iluminou e incluiu certos atores e formas de ação política e deixou de fora outros, não menos importantes do ponto de vista do tecido associativo paulistano, mas que não cabiam neste eixo e não responderiam às questões propostas. Por isso, por exemplo, pouco espaço foi conferido às ações assistencialistas, à filantropia, às organizações culturais da periferia e até mesmo se deu pouca ênfase ao debate sobre a violência e suas formas de organização nestes locais. Ou seja, não era nosso objetivo dissecar, esgotar, todos os tipos de associativismo local, nem tampouco todas as múltiplas e possíveis formas de relação entre Estado e a população das periferias, mas enfatizar e compreender aquelas que se articulam em torno de demandas coletivas que se expressam dentro do campo dos direitos.

O caráter exploratório deste trabalho parte do reconhecimento de que muito pouco foi produzido sobre este universo microterritorial do ponto de vista empírico. Em que pese a saturação do campo de estudos sobre movimentos populares com caráter local nos anos 1970 e 1980, estes esforços tiveram como eixo de análise (baseados em expectativas

normativas quanto à reabertura democrática) o caráter autônomo e espontâneo dos atores e muito pouco se produziu sobre a construção dos direitos e a extensão da cidadania desde as relações com as instituições políticas. Assumindo uma noção de autonomia como não relação (TATAGIBA, 2006), o que foi produzido substancialmente sobre a ação coletiva local não ilumina nossas questões, além de dizer respeito a um contexto político muito diverso. Ao longo dos últimos 20 anos, dadas as expectativas frustradas quanto ao papel desses atores para a emancipação política e a construção democrática, e a inflexão dos estudos que se voltam para os espaços participativos (LAVALLE, 2003), as ações coletivas locais e suas interfaces com o Estado foram objeto de poucos esforços de análise empírica.

Assim, já que pouco se conhecia sobre os efeitos das transformações na ordem sociopolítica e econômica sobre estes atores e suas dinâmicas de ação e já que as categorias postas no debate não davam conta desse novo contexto, optou-se por uma abordagem exploratória que teve como objetivo muito mais sistematizar um conhecimento que emergia do próprio campo, sem aprisioná-lo, *a priori*, às categorias e dualidades presentes no debate prévio, do que consolidar respostas e uma análise que possa ser extensamente generalizada para outros contextos e conjuntos de questões.

Este trabalho demonstrou que atores coletivos se mobilizam em nível local, norteados por repertórios de ação aprendidos a partir da experiência de interação com o poder público ao longo do tempo e que são escolhidos e articulados pelo tipo de demanda em cada uma das situações e dos recursos disponíveis no momento. Assim, existe uma lógica que combina histórico de mobilizações, tipo de ação coletiva e redes constituídas no tempo e no espaço.

Atores coletivos organizados desde os locais de moradia acionam diferentes mecanismos para mobilizar as comunidades, acessar e pressionar o Estado para obter melhorias na qualidade de serviços. Demonstrou-se que além da variada gama de formas de ação utilizadas por eles neste sentido, influenciam também as redes de relações com outros atores do sistema político e da sociedade civil.

Em busca de padrões e regularidades que expliquem as variações nestas dinâmicas de acesso ao Estado, formulou-se uma tipologia dos modos de operação de atores coletivos organizados a partir dos bairros, olhando para as relações que se estabeleciam em torno dos locais de moradia, no nível microterritorial. A partir da trajetória desses

sujeitos, narrada desde um histórico municipal das relações entre movimentos populares, associações comunitárias e o poder público, assim como uma visão desses cenários no nível microterritorial atual, observa-se que essas diferenças não se resumem apenas a esses “modus operandi”, mas antes, refletem processos de mútua constituição de atores e instituições políticas, que moldam suas capacidades e recursos para acessar o Estado e melhorar as condições do entorno através da extensão da rede de serviços públicos à qual terão acesso, assim como na qualidade dos mesmos.

Os dados apontaram para a importância da descentralização não só dos equipamentos, como uma forma de ampliar o acesso às políticas, mas também como uma maneira de melhorar as condições de diálogo entre poder público e essas comunidades. Neste sentido, a descentralização não só das burocracias como também dos próprios espaços de participação cidadã se mostrou como um elemento importante para se efetivar a democratização pela qual os setores populares têm lutado ao longo das últimas décadas.

Se a descentralização se mostrou importante neste sentido, isso nos leva a pensar que a questão do território e do espaço é um fator que precisa ser levado em conta e que talvez através dele possa se explicar, ou pelo menos iluminar, importantes aspectos dessas dinâmicas políticas microterritoriais.

Vários autores têm trabalhado no sentido de demonstrar a importância do território no acesso às políticas públicas (TORRES, MARQUES, FERREIRA e BITTAR, 2003; TORRES, MARQUES e BICHIR, 2006). Eles argumentam que “o território é um dos fatores de reprodução da pobreza e deve ser critério na escolha dos alvos das políticas sociais”. A pobreza tem uma dimensão espacial, que se reflete na segregação, mas mesmo dentro das periferias, ou seja, em locais em que as condições de renda e outros indicadores socioeconômicos são similares, há distinções do ponto de vista do acesso às políticas públicas.

Torres, Marques e Bichir (2006) sugerem que o território importa no acesso a estas políticas, assim como o espaço é um componente relevante do ponto de vista da distribuição da pobreza e de recursos, que não são apenas materiais, mas também relacionados às redes. O argumento é que há componentes espaciais na segregação urbana e o tipo de inserção nas redes aprofundaria este quadro ou possibilitaria melhorar na medida em que teriam um efeito sobre as condições de acesso ao Estado. Assim, uma

parte desta heterogeneidade dentro das periferias está ligada às redes, já que os contatos trazem emprego e interfere em outros condicionantes da distribuição de riqueza e no acesso aos serviços (TORRES, MARQUES e BICHIR, 2006).

Eles explicam que esta heterogeneidade é causada por diversos fatores, entre eles a especulação imobiliária e a interferência do Estado no direcionamento de seus investimentos. Neste segundo fator, a literatura demonstra que pesa, não só a autonomia decisória dos gestores públicos e os interesses políticos, como também a ação dos próprios movimentos sociais, o que foi explorado em alguma medida nas narrativas sobre a disputa pela cidade abordadas neste trabalho, seja em nível municipal, seja nos bairros.

Assim, nem movimentos e nem a ocupação dos territórios e a conformação de redes sociais neles não se deu de forma homogenia entre as periferias (TORRES, MAQRQUES, FERREIRA e BITTAR, 2003). Lavallo, Houtzager e Acharya (2004) afirmam que o momento de fundação dos movimentos é determinante para a conformação das redes e teria um impacto sobre os repertórios adotados para interação com o Estado. Outrossim, se o tempo de ocupação importa, esse fator também dialoga com as questões que estavam em jogo, as formas de organização mais comuns, os aliados “externos” que atuavam no interior e em conjunto com os movimentos e atores sociais no sentido de articular agendas em comum e de interferir na sua capacidade de conquistar demandas em contextos específicos. Neste sentido, tempo e espaço se articulam, trajetórias e territórios, e conformam alguns padrões que podem ser observados nas distintas formas de mobilização locais que se expressam entre Zona Leste e Zona Sul da cidade.

Demonstrou-se a existência de padrões territoriais de segregação associativa, onde os tipos de ação coletiva refletem que estes modos de mobilização política expressam as capacidades mais ou menos limitadas dos atores de se organizar para acessar o Estado, com maior ou menor efetividade. Partindo das premissas de Torres, Marques e Bichir (2006) e Lavallo, Houtzager e Acharya (2004), assume-se que redes mais densas e menos localizadas aumentariam as chances de acesso ao Estado. Neste sentido, não só a densidade e a extensão das redes importa como também o tipo de contatos estabelecidos. Assim, atores conectados com organizações políticas tradicionais, como partidos, sindicatos e o próprio Estado teriam mais condições de participar (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004).

Comparando as dinâmicas políticas por região, observa-se que na região Sul predomina um padrão de isolamento, seja associativo, com organizações coletivas frágeis e pouco conectadas com outras organizações civis, mas, sobretudo com pouco contato com atores do sistema político, especialmente aqueles que operam em um nível mais central na cidade e que têm acesso a mais recursos políticos. Ao mesmo tempo, este padrão de fragmentação e localidade se apresenta na restrição dos repertórios, menos variados e também mais localizados. Assim, haveria uma relação entre as formas mobilizatórias desses grupos, sua inserção periférica nas redes e as possibilidades de acesso às políticas públicas, que reforçariam ao mesmo tempo em que seriam o próprio resultado da segregação espacial à que estiveram submetidos, assim como aos reiterados padrões de investimentos públicos esparsos.

A carência de investimentos públicos, especialmente para infraestrutura básica e de serviços públicos coletivos ainda foi dificultada nesta região pela própria dinâmica dos territórios, já que estariam em zonas não só mais isoladas geograficamente, como também mais ilegais, relacionadas a áreas de proteção ambiental cuja ocupação do solo foi regulada recentemente, mas esta regulação, em função dos interesses do capital imobiliário, não foi controlada suficientemente pelo Estado. Ou seja, a segregação é resultado de uma interação entre a dinâmica da própria regulação do solo, da disputa desses espaços por outros setores, pela ausência de investimentos públicos, um processo que é reforçado (ao mesmo tempo em que, em parte, causador) pelo isolamento associativo.

“Por outro lado, se a segregação gera isolamento, as redes sociais podem ajudar a integrar socialmente, construindo padrões de contiguidade social na ausência de proximidade física, permitindo a construção de “pontes” para além das áreas segregadas” (TORRES, MARQUES e BICHIR, 2006: 232). E este parece justamente ter sido o diferencial dos locais mais mobilizados na Zona Leste e alguns na Zona Sul, onde os sujeitos conseguiram através das redes, especialmente com atores relevantes na sociedade civil e no sistema político, e mais bem posicionados, reivindicar e obter a instalação de serviços e políticas nos bairros.

Seguindo o raciocínio da literatura sobre a relevância das redes sobre os padrões de pobreza e segregação, o argumento é que se houvesse uma mobilização maior, mais

recorrente e antiga nestes territórios na Zona Sul, essa segregação poderia ter sido alterada, reduzida pelo menos. Mas, aí importa o tempo e a trajetória dos movimentos. Como estes territórios foram ocupados posteriormente, em comparação com a Zona Leste, especialmente após os anos 1980, eles foram afetados pela ausência da presença constante no nível microterritorial de organizações articuladoras de discursos e demandas, como a Igreja, os sindicatos e o próprio partido dos Trabalhadores e sua chave dos direitos e cidadania como dimensões legitimadoras de práticas e discursos.

Esses atores foram importantes para articular no período anterior demandas que eram sim de natureza fragmentada e estavam em territórios isolados geograficamente, mas tiveram uma presença menor na Zona Sul, dado o momento de inflexão de sua agenda, que se voltou mais para a atuação em outras esferas, especialmente na esfera municipal, direcionada aos espaços formais, à negociação com o estado, à atuação em espaços participativos, o que as levou a privilegiar alianças com movimentos e atores articulados em torno dos setores e nesta atuação municipal.

Ou seja, essas comunidades ocupam esses territórios na Zona Sul num momento em que os atores articuladores se retiram desta esfera política local e isso reforça um cenário de fragmentação das redes, que se reflete na fragmentação das lutas e na incapacidade desses sujeitos acessarem espaços, atores e agendas centrais, ficando restritos aos seus repertórios e redes locais. Eles não deixam de atuar, mas contam com menos recursos e por isso sua atuação e os retornos obtidos com ela se tornam mais restritos, o que lhes confere em parte invisibilidade do ponto de vista político. Estão segregados não só em termos de acesso aos serviços públicos e direitos, mas também do ponto de vista político e associativo, e aparentemente estas duas dinâmicas se reforçam mutuamente, o que contribuiria, reforçando o argumento de Torres, Marques e Bichir (2006) para a reprodução da pobreza nesses locais.

Assim, as distinções entre Zona Leste e Sul em parte seriam explicadas pelo histórico das duas regiões, onde as redes e a forma de relação com Estado forjadas nos anos 70 e 80 se mantiveram (ainda que com outros sentidos) na Zona Leste, enquanto que na Zona Sul o cenário é de precariedade política e econômica, onde há uma inter-relação entre esses dois modos de segregação. Ausência de articuladores, em sentido discursivo e

político, na figura de movimento social que articulava discurso dos bairros como algo mais amplo tem impacto grande na organização política da Zona Sul.

Ao mesmo tempo, as mudanças ocorridas no cenário político mais geral nos anos 1990 também tiveram impactos para as formas de organização coletiva na Zona Leste. Na medida em que este período é marcado para os movimentos populares ali enraizados pelo trânsito da luta para esferas institucionais, participativas ou representativas, esta trajetória teve efeitos contraditórios sobre a esfera local naquela região.

Por um lado, é neste momento que se dá, fortemente, a conformação das redes com sistema político que permanecem até hoje, além das relações com profissionais ligados aos movimentos e é quando os movimentos populares se setorializam e ganham caráter municipal; são estes movimentos e atores políticos que continuam ainda em contato com os atores locais na Zona Leste, o que lhes garante um acesso ao Estado frequente e com maiores chances de se projetar em outras esferas, acessar níveis mais altos dentro das instituições políticas, o que pode significar que tenham maiores condições de trazer mais serviços para bairros.

Ao mesmo tempo, este trânsito para o Estado gerou uma desarticulação das bases locais, já que a militância de base dos movimentos, que também atuava no PT na passagem para os anos 1990, assume posições no governo Erundina, passa a se dedicar a outras atividades políticas. Entretanto, com retomada dos governos conservadores na cidade, se fecham canais institucionais de diálogos, mas movimento não consegue resgatar seus repertórios de oposição dos anos 80 porque estão desarticulados localmente, perdem contato com bases, perdem caráter de “movimento” porque não compartilham mais este discurso comum e a saída para continuarem atuando politicamente é a militância centrada no partido ou as assessorias parlamentares. Daí se constitui, no refluxo, outro tipo de vínculo entre partido e movimento. Saem de padrão movimentalista articulados (anos 80), neste momento voltam para ação fragmentária (anos 90). Se a agenda da Zona leste consegue ainda incidir no Estado é por estas redes partidárias, articulada com a herança movimentalista residual, especialmente do Movimento Popular de Saúde e do que restou da militância de base do PT. Por isso, ali os tipos predominantes de mobilização local estão ligados às estratégias partidárias e aos resíduos destas redes movimentalistas.

É quando reflui esse tipo de mobilização coletiva local articulada por pauta mais ampla na Zona Leste que cresce ocupação na Zona Sul. Não há mais ator articulador das demandas locais na cidade, em um sentido forte, como foram o PT e as CEBs para os movimentos da Zona Leste, e essas comunidades se organizam de maneira desarticulada, fragmentada, com pautas pontuais e “ensimesmadas”. Buscam relação com Estado para “apagar estes incêndios” locais, têm menos capacidade de acessar pontos mais “altos” hierarquicamente da institucionalidade, porque têm redes mais localizadas e isoladas, não só geograficamente, mas politicamente.

O acesso ao Estado nesta região se faz especialmente por este vínculo precário, ainda que contínuo e necessário com as instituições políticas através do legislativo. Um dos dilemas encontrados por estes atores é o fato de que o formato institucional do executivo e dos espaços participativos se consolidou de forma setorializada. Quando há redes consolidadas com movimentos sociais que atuam neste registro setorial em nível municipal é possível projetar demandas nestas instâncias. Mas, quando esses vínculos não existem ou são precários, o acesso fica cada vez mais difícil, dado que esses atores locais se organizam de maneira generalista, ou seja, em torno de agendas amplas dos bairros, e as instâncias de mediação não estão preparadas para interagir com este tipo de formato. Há aqui um “fit” negativo, onde estes atores não cabem nos espaços principais do Estado para interlocução.

O que eles fazem diante disso? Adaptam-se às instâncias existentes, especialmente àquelas com enraizamento local, que são o que seus recursos escassos e sua dinâmica fragmentada permitem alcançar. Nesse bojo se destacam os conselhos das unidades básicas de saúde, os fóruns regionais de saúde e da Zona Sul (que nasce da saúde e vai se adaptando à demanda geral) e as subprefeituras. Ainda que estes interlocutores procurados não tenham grande capacidade de incidência sobre as decisões centrais do Estado, especialmente quanto à realocação de recursos, são reelaborações possíveis, produzidos por estes atores fragilizados por todo esse contexto de fragmentação das ações locais conseguirem elaborar. Diante da precariedade política e associativa em que se encontram, mais do que instâncias para onde podem encaminhar suas demandas gerais do bairro, esses espaços acabam funcionando como mobilizadores locais e articuladores das demandas e das agendas, dentro dos bairros, especialmente naqueles onde a mobilização associativa institucionalizada é bem fraca ou ausente, ou entre os bairros, onde a

mobilização existe, mas não há uma figura articuladora das agendas locais, como havia nos anos 1980.

Daí que conselhos locais e fóruns atuam, precariamente, como essas figuras, articulando demandas e encadeando ações conjuntas. Eles ocupam um lugar vazio e, ainda que de maneira restrita, têm se mostrado como ferramentas importantes no sentido da democratização do acesso ao Estado por estas comunidades isoladas territorial e politicamente.

Fóruns e conselhos das UBS ocupam no contexto recente, ainda que de modo precário e incipiente, um lugar deixado por figuras importantes como CEBs, sindicatos, movimentos sociais e por um partido que deixou de ter enraizamento local. Quando estes sujeitos se deslocaram para a luta dentro do Estado, os atores locais não só continuaram a existir, como permaneceram carecendo de coordenação. E esse espaço aparentemente continua vazio, em que pese às transformações ocorridas no formato institucional do Estado, dos espaços participativos e nas redes movimentalistas e nos repertórios de ação<sup>28</sup>. Portanto, há um potencial de reorganização dessa esfera microterritorial ainda latente, mas que pode emergir, a depender da reformulação do olhar institucional e político que se projete sobre este campo.

A forma como fazem uso dos espaços participativos locais transcende as barreiras setoriais e está articulada muito mais à dinâmica das estratégias de permeabilidade e do grau de organização política local do que à lógica dos espaços em si. Ao mesmo tempo, o uso desses espaços participativos locais e o tipo de acesso ao poder público reflete a abertura ou o insulamento burocrático dos setores.

Neste bojo, as Unidades Básicas de Saúde são espaços estratégicos no nível local porque, através da forma como os atores se apropriam de seus conselhos, fomentam a ação coletiva, articulam e mobilizam atores e demandas gerais do bairro. Essa experiência dos conselhos demonstra que o aprendizado institucional na área da saúde e a

---

<sup>28</sup> Retomando o argumento de Feltran, já mencionado no capítulo 2, este “vazio” deixado pelos movimentos populares nas periferias de conferir “aparição pública e existência política” aos seus habitantes e de possibilitar a “presença capilar dos atores políticos centrais entre os setores populares” não foi suprido e é tão marcante hoje que nestes territórios não são os movimentos sociais, mas atores bem menos legítimos como o narcotráfico e as facções criminosas os que têm mediado a aparição das periferias no mundo público (FELTRAN, 2007).

permeabilidade institucional deste setor são aplicados em outros setores mais insulados, que não apresentam uma arquitetura institucional permeável às demandas coletivas locais e de fácil acesso aos atores que possuem menos recursos.

A carência de espaços de interação entre poder público e atores coletivos em nível local em setores estratégicos como assistência social, infraestrutura urbana e habitação faz com que os atores coletivos usem outros espaços locais disponíveis e não necessariamente amplia o uso de espaços setoriais mais centralizados, como, por exemplo, os conselhos municipais disponíveis nestas políticas. A ausência destes espaços no local não leva os atores para o centro, nem os articula, necessariamente, com os atores municipais (ou com movimentos setoriais já consolidados), ainda que estejam disputando o acesso ao mesmo tipo de demanda, apenas em outro nível. Isso ocorre porque para participar de espaços e conselhos mais centrais, bem como para acessar essas redes mais hierarquizadas, é preciso possuir uma série de recursos, não disponíveis em todos os níveis e para todos os tipos de atores.

Essa tendência aponta para a necessidade dos movimentos sociais que atuam em nível municipal reverem suas estratégias de recrutamento e de formação de militância articulando-se ainda mais às redes locais, a fim de minimizar estas barreiras estruturais. Desde o ponto de vista da política pública, a constatação destas assimetrias indica a necessidade de descentralizar espaços e alterar formato institucional das políticas, permitindo a inclusão desses atores com perfil localizado e com atuação generalista no interior deles, talvez através da implantação de espaços de interação intersetoriais, seguindo o modelo de algumas experiências bem-sucedidas, como o Fórum do Campo Limpo, que partiram da iniciativa da sociedade civil.

Tais achados apontam para a continuidade de uma agenda de pesquisa que permita avançar na coleta de novos dados empíricos em outras localidades, a fim de compor estudos comparativos, considerando que há históricos de mobilização e de formação de território diversos da realidade presente na cidade de São Paulo. Outrossim, desenvolver análises comparativas das lógicas de ação coletiva entre diferentes níveis dentro de uma mesma política, bem entre setores, o que permitiria ampliar o entendimento acerca das dinâmicas da ação coletiva, desvelando diferentes estratégias societais para acessar o Estado, os gargalos e impedimentos para o avanço das relações entre a

sociedade e o poder público, o que contribuiria para uma agenda maior que busca compreender as inter-relações entre instituições e atores, em uma perspectiva das suas mútuas constituições, e romper com a lógica de que não há mobilização social no Brasil.

Estes insights influiriam também sobre a constituição de um campo de investigações que transcendesse as limitações entre áreas, combinando uma perspectiva de investigações sobre os atores coletivos, movimentos sociais, espaços participativos, instituições políticas e formulação de políticas públicas. Atualmente, estas são áreas que correm em separado, entretanto, diante dos desafios postos pela construção democrática no país e a necessidade de democratizar não só os avanços procedimentais, como também expandir o acesso aos direitos sociais através da melhoria da eficácia das políticas públicas, é preciso colocar os resultados gerados por estes universos em diálogo. E é fundamental para isso que se passe a olhar também para o nível microterritorial, já que é ali que se concentram as maiores desigualdades em termos políticos e econômicos, bem como é o local em que primeiro se dá a interface entre instituições e atores. Partindo deste princípio, acredito que avançar nas investigações, baseadas em estudos empiricamente embasados, desde este nível contribui também para o debate sobre as fases de implementação das políticas, porque é desde ali que os cidadãos usufruem ou não de seus direitos coletivos e desde onde é possível ver o quanto estes avançaram ou retrocederam ao longo do tempo.

## Referências Bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. “Participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo”. In: *35º. Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 2011.

AABERS, R. e VON BÜLLON, M. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, no. 28, set/dez. pp. 52-84. 2011.

ABERS, R., SERAFIM, L., TATAGIBA, L. “A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo”. *Anais do 35o. Encontro Anual da Anpocs*, 2011.

ALBUQUERQUE, M. do C. “Participación y controles sobre políticas sociales em el Cono Sur”. In: Isunza, Ernesto y Lavalle, Adrian (coord.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.

ALMEIDA, C. “O marco discursivo da ‘Participação Solidária’ e a nova agenda da formulação e implementação de ações sociais no Brasil”. In: DAGNINO, E., OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, SP: Unicamp, 2006.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, 2012.

ALONSO, A. “As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate”. In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

ALONSO, A. “Repertório, Segundo Charles Tilly: História de um Conceito”. *Sociologia e Antropologia*. V. 02.03: 21-41, 2012.

AMÂNCIO, J. M.; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. “Social Accountability of Service Provision in São Paulo, Brazil”. Paper presented at the panel Active Citizenship and Service Delivery in Middle-Income Democracies of the Political Studies Association Annual International Conference in Edinburgh, UK, 2010.

AMÂNCIO, J. M. “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. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: [s.n.], 2008.

AMÂNCIO, J. M., SERAFIM, L. e DOWBOR, M. “Microterritorialidade e controle societal”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

AMARAL, O. E. do. *As Transformações na Organização Interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Campinas: IFCH/Unicamp, 2010.

AMENTA, E. and YOUNG, M. P. "Democratic States and Social Movements: Theoretical Arguments and Hypotheses." *Social Problems* 57: 153-68, 1999.

ARRETCHE, M. "Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas". *RBCS*. Vol. 18, no. 51, fevereiro de 2003.

AUYERO, J. "Vidas e Políticas das Pessoas Pobres – as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo". In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, n. 28, set/dez 2011, p. 126-164.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. e MARQUETTI, A. "A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo". São Paulo: Editora Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; RACAMÁN, M.; VENTURI, G. "O associativismo na cidade de São Paulo". In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BEZERRA, M. O. "Políticos, representação política e recursos públicos". In: *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre: ano 7, n. 15, Julho 2001, p. 181-2007.

BORGES, A. "O emprego na política e suas implicações teóricas para uma antropologia da política". In: *Anuário Antropológico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 91-125.

CALDEIRAS, T.; HOLSTON, J. "Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas". In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CARDOSO, R. "A trajetória dos movimentos sociais". In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARDOSO, R. "Movimentos sociais na América Latina". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, no. 3, v. 1, fevereiro de 1987.

CARLOS, E. "Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 2 ed. Campinas, SP: Papirus, 1988.

CARVALHO, J. M. "Dados. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual". In: *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 40, no. 2, p. 229 – 250, 1997.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, M. C. A. A. *Eppur si Muove: movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 1997.

CHAUI, M. “Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados”. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

COELHO, V. S.; VERÍSSIMO, J. “Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CÔRTEZ, S. V. “Introdução: atores, mecanismos e dinâmicas participativas”. In: CÔRTEZ, S.V. (Org.). *Participação e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

COSTA, S. “Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: uma abordagem tentativa”. *Novos Estudos* no. 38, março de 1994.

da SILVA, A. A. “Movimentos de Moradia e Políticas Sociais: Novas Dimensões da Interlocação Pública”. In: HELLMANN, M. (org.), *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. SP, Marco Zero, 1995.

Da Silva, A. A. “Reforma Urbana e o Direito à Cidade”. *Cadernos Polis*, no. 1, São Paulo: Polis, 1991.

DAGNINO, E. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In: ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DAGNINO, E. “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, Universidade Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002.

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

DAGNINO, E.; OLVERA, A. e PANFICHI, A. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. e PANFICHI,

A.(org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. "Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne". *Revue internationale de politique comparée*, 2010.

DI GIOVANNI, G., As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa no. 82, NEPP, Unicamp, 2009.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará-Anpocs, 1995.

DUARTE, A. L. "Em busca de um lugar no mundo: movimentos sociais e política na cidade de São Paulo". In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, jul-dez 2008, p. 195-219.

DURHAM, E. R. "Movimentos Sociais: a construção da cidadania". *Novos Estudos CEBRAP*, no. 10, out. 1984.

EVANS, P. B. "O Estado como Problema e como Solução". IN: *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

EVERS, T. "De costas para o Estado, longe do parlamento". *Novos Estudos CEBRAP*, no. 1, abr. 1983.

EVERS, T. "Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais". *Novos Estudos CEBRAP*, no. 4, abr. 1984.

FARIA, C. A. P. "Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *RBCS*. Vol. 18, no. 51, fevereiro de 2003.

FELTRAN, G. *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2004.

FELTRAN, G. S. "A fronteira do direito: política e violência na periferia de São Paulo". In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L.. (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Editora Argos, p. 537-566, 2007.

FELTRAN, G. S. "Cidade de fluxos: notas sobre um pensamento de fronteira". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, p. 523-535, 2011.

FELTRAN, G. S. "Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo". *Lua Nova* (Impresso), p. 201-233, 2010.

FELTRAN, G. S. "Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana". *Revista de Antropologia* (USP. Impresso), v. 53, p. 565-611, 2010.

FELTRAN, G. S. "Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo". In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 72, p. 83-114, 2007.

FELTRAN, G. S. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. 1a.ed. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2011.

FELTRAN, G. S. "Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil". In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. e PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

FELTRAN, G. S. "Limites da virtude isolada. Movimentos sociais e política no Brasil". In: LEVY, B. e GIANATELLI, N. (org.). *La política em movimiento identidades y experiencias de organización em América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso, 2008.

FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; COELHO, A.F. "Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia". In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre: v.4, n.2, jul-dez 2004, p. 211-233.

FONTES, B. A. S.-M.. "A estrutura organizacional das associações políticas voluntárias". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: no. 32, 1995.

GOHN, M. da G. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000 (2ª ed.) (Cap. 8 e 9).

GOHN, M. G. "Associativismo civil e movimentos sociais populares em São Paulo" In: *Ciências Sociais Unisinos*. São Leopoldo, v. 44, n. 02, p. 130-138, 2008.

GOHN, M. G. *A força da periferia*. Petropolis: Vozes, 1985.

HELLMANN, M. "Democratização e Movimentos Sociais no Brasil". In: HELLMANN, M. (org.), *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. SP, Marco Zero, 1995.

HEVIA, F. "Construcción de ciudadanía em los programas de transferencia condicionada: el caso del programa Progres-Oportunidades de México". In: ISUNZA, E. y LAVALLE, A. (coord.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.

HOUTZAGER, P. P.; JOSHI, A.; LAVALLE, A. (Org.). *Accountability - State reform and social Accountability*. Brighton: IDS, 2008.

HOUTZAGER, P. The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. In: *IDS Bulletin*, vol 38, nº 6, 2008.

HOUTZAGER, P.P. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)*. São Paulo: Globo, 2004.

HOUTZAGER, P., JOSHI, A., LAVALLE, A. *Modes of Service Delivery, Collective Actino and Social Accountability*. Projeto de Pesquisa, DRC for future State, CEBRAP/IDS, 2005.

HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. “Atores da sociedade civil e atores político: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

ISUNZA VERA, E.. “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en DAGNINO, E., OLVERA, A. y PANFICHI, A.: *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, CIESAS/ Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica, México, pp. 275-329, 2006b.

ISUNZA VERA, E. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en ISUNZA VERA, E. y OLVERA, A. (coords): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS/ Universidad Veracruzana/ Miguel Ángel Porrúa, Colección “Conocer para decidir”, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, pp. 265-291, 2006a.

ISUNZA VERA, E.; HEVIA, F. J. *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, Cuadernos para la democratización #4, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre 73 Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS/ Universidad Veracruzana, México/ Xalapa, 2006.

ISUNZA VERA, E.; LAVALLE, A. “Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México”. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 92, p. 105-121, 2012.

ISUNZA VERA, E. “Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana (dois casos para reflexão)”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. e PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

JACOBI, P. “Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle VS cooptação e clientelismo”. In: BOSCHI, R. R.(Org.). *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

JACOBI, P. “Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania”. COVRE, M. L. M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

JACOBI, P. “Movimentos Populares Urbanos e Resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo”. In BOSCHI, R.R. (org.) *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

JACOBI, P. “Movimentos Sociais em Saúde: das Demandas à engenharia institucional”. COHN, A. [et al.] *Pesquisa Social em Saúde*. São Paulo: Cortez, 1992.

JACOBI, P. “Movimentos Sociais Urbanos no Brasil”. In: *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais* no. 9, 1980.

JACOBI, P. “Movimentos Sociais Urbanos numa Época de Transição: limites e Potencialidades”. In: SADER, E. (org.) *Movimentos Sociais na Transição Democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.

JESSOP, B. “Estratégias de Acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos”. *Revista Ideias*, Ano 14, 2007.

KOWARICK, L. “Movimentos Urbanos no Brasil Contemporâneo: uma análise da literatura”. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1 no. 3, fev. 1987.

KRISCHKE, P. J. “Dilemas e alternativas democráticas dos movimentos de bairro: o caso dos loteamentos clandestinos” In *Movimentos de Bairro: Dilemas e Alternativas*. São Paulo: Ed. PUC-SP, 1987.

LAVALLE, A. “Cidadania, igualdade e diferença”. *Lua Nova* (Impresso), São Paulo, n.59, p. 75-94, 2003.

LAVALLE, A. “O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo”. *Textos para discussão CEPAL*, v. 28, p. 7-40, 2011.

LAVALLE, A. “O horizonte da política”. In: LAVALLE A. (Org.). *O Horizonte da política - Questões emergentes e agendas de pesquisa*. 1ª. ed. São Paulo: UNESP, 2012.

LAVALLE, A. “Sem Pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 66, p. 91-110, 2003.

LAVALLE, A. G., HOUTZAGER, P., & CASTELLO, G. *A Construção Política das Sociedades Civis*. In: A. G. LAVALLE, *El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: CIESAS, 2011.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R.M. “Atores periféricos na sociedade civil. Redes e centralidades de organizações em São Paulo”. In: *Revista Brasileira de Ciências Políticas*. São Paulo, v. 23, n. 68, out 2008.

LAVALLE, A. *La construcción política de las sociedades civiles. El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: CIESAS, 2011.

LAVALLE, A.; BUENO, N. S. "Civil society organizations in two Latin American metropolises". *Textos para Discussão CEM*, v. 2010.

LAVALLE, A.; BUENO, N. S. "Sociedade civil e intermediação política - Associações de bairro e ONGs em duas metrópoles latino-americanas". In: MARQUES, E. (Org.). *Redes sociais no Brasil - Sociabilidade, organizações civis e políticas públicas*. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fino Traço e Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G. "As benesses desse mundo - Associativismo Religioso e inclusão socioeconômica". *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 68, p. 73-93, 2004.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. "Quando novos atores saem de cena - Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais". *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 35-54, 2004.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. "Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 23, p. 73-96, 2008.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. "Movimentos sociais e articuladoras no associativismo do século XXI". In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (Org.). *São Paulo: novos percursos e atores. Sociedade, cultura e política*. 1ª. ed. São Paulo: Editora 34 e CEM, 2012.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. "Protagonistas na Sociedade Civil - Redes e Centralidades de Organizações Civis em São Paulo". *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 50, p. 465-497, 2007.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. "The Backstage of Civil Society: Protagonisms, Networks, and Affinities Between Civil Organizations in São Paulo". *IDS Working Paper*. Brighton, UK: IDS, 2008.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. "Representação Política e Organizações Civis: Novas Instancias de Mediação e os Desafios da Legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 21, n.60, p. 43-66, 2006.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. "A construção política das sociedades civis". In: LAVALLE, A. (Org.). *O Horizonte da política - Questões emergentes e agendas de pesquisa*. 1ª. ed. São Paulo: UNESP, 2012.

LAVALLE, A. e ISUNZA VERA, E. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". In: ISUNZA VERA, E. y LAVALLE, A. (coord.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.

LAVALLE, A. y CASTELLO, G. "Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la *accountability* societal: ciudad de México y São Paulo". In: ISUNZA VERA, E. y LAVALLE, A. (coord.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.

LAVALLE, A. "Após a participação: nota introdutória". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

LÜCHMANN, L. "Associações, participação e representação: combinações e tensões". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

LÜCHMANN, L. "Participación y representación: algunas reflexiones sobre las experiencias participativas em Brasil". In: ISUNZA VERA, E. y LAVALLE, A. (coord.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.

MARQUES, E. C. "Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos". IN: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

MARQUES, E.C. "Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Vol. 14, no. 41, out/1999.

MARQUES, E. C.; TELLES, V. da S.; MIRAGLIA, P. e MONTES, M. L. "Pobreza e Criminalidade (debate)". *Sexta feira*. Vol. 8 – Periferia. Setembro, 2006.

McADAM, D.; TARROW, S. "Movimentos Sociais e Eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação". In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano13, no.28, set/dez, p. 18-51, 2011.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. "Para mapear o confronto político". In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 76, p.11-48, 2009.

MELUCCI, A. "Um objetivo para os movimentos sociais?". In: *Lua Nova*. São Paulo, n.17, jun 1989.

MELUCCI, A. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENEGUELLO, Rachel. "Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994". In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MUÇOUÇA, P. S. de C. "A participação popular no processo constituinte". In *Cadernos Cedec*, nº 17, 1991.

NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da Política*. São Paulo: SENAC, 2001.

NUNES, E. "Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos". In: *Lua Nova*. São Paulo, n 17, jun 1989.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 1997.

OFFE, C. "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional". In *Partidos políticos y Nuevos Movimientos Sociales*". Ed/ Sistema: Madrid, s.d.

OFFE, C. *Problemas Estructurais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OTTMANN, G. "Cidadania Mediada: Processos de democratização da política municipal no Brasil". In: *Novos Estudos*. São Paulo, março 2006.

OTTMANN, G. "Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. Uma abordagem cognitiva.". In: *Novos Estudos*. São Paulo, n. 41, março 1995.

PAOLI, M. C. E TELLES, V.S. "Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo" In ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (org.), *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. SP, Marco Zero, 1995.

POULANTZAS, N. "O problema do Estado Capitalista". IN: BLACKBURN, R. (org.). *Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

REIS, E. "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em Políticas Públicas". *RBCS*. Vol. 18, no. 51, fevereiro de 2003.

RICCI, R. "Associativismo paulistano e cultura ambivalente". In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

ROMÃO, W. "Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÁNCHEZ, F. "O Orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática". In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed Campus Ltda., 1979.

SCHERER-WARREN, I. "O Caráter dos Novos Movimentos Sociais". In: SCHERER-WARREN, I. E KRISCHKE, P. J. (Orgs.) *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHERER-WARREN, I. "Redes de movimentos: uma perspectiva para os anos 90". In: *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

SCHERER-WARREN, I. e LÜCHMANN, L. H. "Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil". *Política e Sociedade*. no. 5, out. 2004.

SILVA, M.K.; OLIVEIRA, G.L. "A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento- uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul". In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, n. 28, set/dez 2011, p.86-124.

SILVA, M. K. "Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil". In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do Lulismo". *Novos Estudos*. Edição 85, dezembro de 2009.

SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, 1995.

SOUZA SANTOS, B. de. *Democratizar a Democracia I*. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, C. "Estado do Campo da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil". *RBCS*. Vol. 18, no. 51, fevereiro de 2003.

SOUZA, L. “Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

TARROW, S. *El poder in movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TARROW, S. *O poder em movimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o progresso participativo”. In: *A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA/PRODEP, 2011.

TATAGIBA, L. “As relações entre movimentos sociais e instituições políticas no contexto democrático. O Caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo”. *CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico, edital MCT/CNPq no. 14/2009 – Universal*. 2009.

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

TATAGIBA, L.; SILVA, M. Z. E.; PINTO, R. C.; SAMPAIO, A. P. S. “Descentralização, participação e cooptação: limites e possibilidades da governança urbana no Brasil. O caso de Vitória/ES”. *Ciências Sociais Unisinos*, Rio Grande do Sul, v. 38, n. 161, p. 123-147, 2002.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. “Participação e democracia. Velhos e novos desafios”. *Civitas*. Porto Alegre, v. 6, p. 223-240, 2006.

TATAGIBA, L. e BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador: participação e partidos”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, No. 84, 2011.

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

TATAGIBA, L. “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo”. Capítulo de livro (prelo)

TATAGIBA, L. “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo”. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

TATAGIBA, L. “Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo”. *Colombia Internacional*, v. 71, 2010.

TATAGIBA, L. “Movimentos sociais e sistema político: um diálogo preliminar com a literatura”. In: *Anais do 6º Encontro da ABCP*, Campinas, 2008.

TATAGIBA, L. “OS CONSELHOS E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: UM RÁPIDO BALANÇO DE DUAS DÉCADAS DE PARTICIPAÇÃO CONSELHISTA”. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*, 2010.

TATAGIBA, L. “Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia”. In: KOWARICK, L. Y MARQUES, L. (Org.). *SÃO PAULO Miradas Cruzadas: Sociedad, política y cultura*. Quito: OLACCHI, 2011.

TATAGIBA, L. “Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa”. In: ALVAREZ, S.; BAIOCCHI, G.; LAÓ-MONTES, A.; RUBIN, J.; THAYER, M. *Interrogating the civil society agenda: social movements, civil society and democratic innovation*. (prelo)

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. “Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo”. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 18, p. 399-426, 2012.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. 1. ed. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C.; PAULA, A. P. P.; SILVA, C. C. R. A.; DAGNINO, E.; CARVALHO, M. C. A. A.; LUCHMAN, L. H. H.; CARVALHO, S. R.; LAISNER, R. C. “Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática”. *Revista Ideias/ Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UNICAMP*, Campinas - Unicamp, v. 5(2), n. 6(1), p. 07-124, 2001.

TEIXEIRA, A. C. C. “A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade”. IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, Luciana. “Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas”. In: *Anais do 6º Encontro Brasileiro de Ciência Política*, Campinas, 2008.

TEIXEIRA, A. C. y TATAGIBA, L. “Democracia participativa em la ciudad de São Paulo: continuidades y rupturas”. In: ISUNZA VERA, E. y LAVALLE, A. (coord.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el*

*control social*. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.

TELLES, V. S. “Movimentos Sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70” In: SCHERER-WARREN, I. E KRISCHKE, P. J. (Orgs.) *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

TELLES, V. S. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TORRES, H.; MARQUES, E.; BICHR, R.. “Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial”. In: CUNHA, J. M. P. da. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 231-252, 2006.

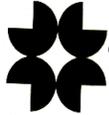
TORRES, H.; MARQUES, E.; FERREIRA, M. P.; BITTAR, S. “Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo”. *Estudos Avançados*. No. 17 (47), 2003.

Wampler, Brian. “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”. In: Avritzer, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

Wampler, Brian. “Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas”. In: Avritzer, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

# Anexos

## Anexo I: Questionário



CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO-CEBRAP



Institute of  
Development Studies  
40 YEARS: 1966-2006

Reforma de Serviços Públicos, Ação Coletiva e *Accountability Social*

### Questionário Nível 3 – Lideranças

#### A. DADOS DE CONTROLE

Número da Entrevista: \_\_\_\_\_ Iniciais do Entrevistador: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2008

Nome do(a) Entrevistado(a): \_\_\_\_\_  
Sexo: 1. Feminino 2. Masculino

Nome da Entidade [POR EXTENSO E A SIGLA]: \_\_\_\_\_  
Tipo de entidade: 1. Associação de Bairro/Sociedade de Amigos de Bairro  
2. Movimento Local/Regional de Saúde  
3. Entidade Social (de Assistência Social)  
4. Outra ----->4a.Qual? \_\_\_\_\_

Local da Entrevista: \_\_\_\_\_  
Rua: \_\_\_\_\_ Número: \_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_  
Bairro: \_\_\_\_\_ Distrito: \_\_\_\_\_

**Script** Olá, faremos uma entrevista de 30 minutos sobre sua atuação aqui na região. Trata-se de uma pesquisa que avalia como a comunidade, as organizações, e os movimentos podem contribuir para melhorar os serviços públicos.

Somos pesquisadores do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), um instituto de pesquisa independente na área de ciências humanas. Muito obrigado por ter aceito fazer a entrevista!

#### B. DADOS DO ENTREVISTADO & ATOR COLETIVO

**B1.** Onde você trabalha atualmente? \_\_\_\_\_ [se não trabalha, ir B1b]

**B1a.** Qual seu cargo/ função nesse local? \_\_\_\_\_ -----> ir B2

**B1b.** Você está: 1. Aposentado ----->B1b.a. De onde? \_\_\_\_\_  
2. Licenciado (afastado/ liberado)----->B1b.b. De onde? \_\_\_\_\_  
3. Desempregado, ou é estudante, dona de casa (Inativo)

**B2.** Qual é a sua profissão (por formação)? \_\_\_\_\_

**B3.** Em que ano você nasceu? \_\_\_\_\_

**B4.** Qual foi o último ano da escola que você concluiu?

1º Grau				2º Grau		Superior			Pós			
						0	1	2	3	4	5	6+
ENSINO FUNDAMENTAL						ENSINO MÉDIO			UNIVERSITÁRIO			

**B5.** De que associações, movimentos, conselhos, ou fóruns você participa atualmente?  
[sigla e nome por extenso]

89. Não tem

88. Não lembra

<b>B5.</b> Nome	<b>B5a.</b> Há quanto tempo participa?
1.	a1.
2.	a2.

3.	a3.
4.	a4.
5.	a5.

**B6.** Neste Bairro, qual é o nome completo da entidade da qual você faz parte?(sigla e nome por extenso)

\_\_\_\_\_

**B6a.** Qual é o seu cargo ou papel na [nome da entidade/movimento]? \_\_\_\_\_

**B6b.** Quanto tempo você está na [nome da entidade/movimento]? \_\_\_\_\_

**B7. Atualmente, quais são as três principais áreas de trabalho da entidade/movimento?**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**B8.** A [nome da entidade/movimento] concentra a maior parte do seu trabalho neste bairro, nesta região da cidade, no município de São Paulo, ou numa região de outra dimensão territorial?

1. Bairro
2. Região
3. Município
4. Outra ----->**B8a.** Qual? \_\_\_\_\_
98. NS/NR

**B9.** A [nome da entidade/movimento] tem algum convênio com o Governo?

1. Sim ----->**B9a.** Quais? i. \_\_\_\_\_  
ii. \_\_\_\_\_  
iii. \_\_\_\_\_
2. Não
98. NS/NR

**B10.** Está inscrita em algum cadastro do Governo ou de algum Conselho?

1. Sim ----->**B10a.** Quais i. \_\_\_\_\_  
ii. \_\_\_\_\_  
iii. \_\_\_\_\_  
iv. \_\_\_\_\_
2. Não ----->**B10b.** Tem CNPJ ? 1. Sim 2. Não 98. NS/NR
98. NS/NR

**B11.** Aproximadamente, qual é o orçamento da entidade/movimento, ou de quanto vocês dispõem para gastar mensalmente?

1. R\$ \_\_\_\_\_ Anual
2. R\$ \_\_\_\_\_ Mensal
98. NS/NR

**B12.** Pensando grosso modo, que porcentagem do orçamento vem das seguintes fontes?

1. Membros ou sócios..... %
2. Organizações religiosas..... %
3. Governo ..... %
4. Outro ..... %
98. NS/NR

**C. CONTROLE SOCIAL DO SAÚDE E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

*Script:* Agora vamos fazer algumas perguntas sobre a sua atuação junto ao governo, como representante do/a [nome da entidade/ movimento], enfocando os últimos dois anos.

**C1.** Nos últimos dois anos você e a [nome da entidade/movimento], tem reivindicado melhorias nos serviços públicos junto ao governo (desde a UBS até o Presidente da República)?

1. Sim ----->**C1a.** Para a saúde ou assistência? [resposta múltipla possível]
  - i. Saúde ---->**C1bi.** Posto de Saúde (UBS)? 1. Sim -->**C1ci.** Quantas vezes? \_\_\_\_
  2. Não
- C1bii. Renda Min.? 1. Sim ----->**C1cii.** Quantas vezes? \_\_\_\_
- ii. Assistência
2. Não
- C1biii. PETI? 1. Sim ----->**C1ciii.** Quantas vezes? \_\_\_\_
2. Não
- iii. Nenhum dos dois

2. Não  
98. NS/NR

C2. E você tem pedido informações sobre a gestão de algum serviço público, por exemplo sobre como foi gasto, o orçamento ou sobre contratações de funcionários, nos últimos dois anos?

1. Sim ----->C2a. Para a saúde ou assistência? [resposta múltipla possível]

i. Saúde -->C2bi. Posto de Saúde (UBS)? 1. Sim -->C2ci. Quantas vezes? \_\_\_\_

2. Não

C2bii. Renda Min.? 1. Sim ----->C2cii. Quantas vezes? \_\_\_\_

ii. Assistência

2. Não

C2biii. PETI? 1. Sim ----->C2ciii. Quantas vezes? \_\_\_\_

2. Não

iii. Nenhum dos dois

2. Não

98. NS/NR

[Se C1eC2 = Não ou NS/NR -----> ir a C6]

[Se C1ouC1 = Sim para Saúde]C3. Para fazer reivindicações ou pedir informações sobre a gestão no caso da Saúde, a quem você tem recorrido? [Ler opções abaixo]

	1. Sim	2. Não
a. Conselho da Unidade Básica de Saúde		
b.UBS (Diretor, Agente Comunitário...)		
c.Conselho da Supervisão de Saúde		
d.Conselho Municipal de Saúde		
e. Supervisão/ Coordenadoria de Saúde		
f.Secretaria Municipal de Saúde		
g.Outros		
gi. Quais? \ →		

[Se C1ouC1 = Sim para Assist.]C4. Para fazer reivindicações ou pedir informações sobre a gestão no caso da Assistência, a quem você tem recorrido? [Ler opções abaixo]

	1. Sim	2. Não
a.Conselho Municipal de Assistência Social		
b.Centro de Referência (CRAS, CRAFES, CRECAS...)		
c.Secretaria Municipal de Assistência Social		
d.Outro		
di. Quais? \ →		

C5. Às vezes é preciso ter a ajuda de alguém que tem 'trânsito' no governo para conseguir marcar reuniões ou audiências com gestores, ganhar acesso a documentos ou relatórios do governo, etc. Nos casos que você já mencionou, contou com a ajuda de algum vereador, religioso ou outra liderança?

1. Vereador, outro político, e/ou assessor → Quem? i. \_\_\_\_\_

ii. \_\_\_\_\_

iii. \_\_\_\_\_

2. Liderança da região ou do município --> Quem? i. \_\_\_\_\_

ii. \_\_\_\_\_

iii. \_\_\_\_\_

3. Outra pessoa de influência -----> Quem? i. \_\_\_\_\_

[estimular: Padre, médico, asst. social, professor...]

ii. \_\_\_\_\_

4. Não

98. NS/NR

C6. Nos últimos dois anos, você e a sua entidade/movimento tiveram alguma participação em um processo – por exemplo, na Justiça, no Ministério Público, numa Ouvidoria – que visou melhorias num serviço público?

C6.→	C6a. Para a Saúde?		C6b. E para Assist.?	
	Sim	Não	Sim	Não
1. Justiça				
2. Ministério Público				
3. Ouvidoria				
4. Processo administrativo				

[Se todas = Não, irC7]

[Se C6a = Sim] C6c. Esta(s) ação visou melhorias na UBS?  
1. Sim 2. Não 98. NS/NR

[Se C6b = Sim] C6d. Esta ação visou melhorias no Renda Mínima ou no PET?  
1. Renda Mínima 2. PET 3. Nenhum  
98. NS/NR

- C7. Nos últimos dois anos, a sua entidade/movimento participou de algum evento ou assembleia com a comunidade para discutir (coletivamente) questões ligadas a UBS?  
1. Sim ----->C7a. Quantas vezes? \_\_\_\_\_  
2. Não  
98. NS/NR
- C8. E para o Renda Mínima ou o PET? [resposta múltipla possível]  
1. Renda Mínima ----->C8a. Quantas vezes? \_\_\_\_\_  
2. PET ----->C8b. Quantas vezes? \_\_\_\_\_  
3. Nenhum  
98. NS/NR
- C9. Nos últimos dois anos, houve alguma manifestação, abaixo-assinado, passeata ou outra forma de manifestação da comunidade para reivindicar melhorias na qualidade do atendimento na saúde ou assistência? [resposta múltipla possível]  
1. Para saúde ----->C9a. Quantas vezes? \_\_\_\_\_  
2. Para assistência ----->C9b. Quantas vezes? \_\_\_\_\_  
3. Nenhum  
98. NS/NR

#### D. VÍNCULOS DA LIDERANÇA

**Script:** Agora temos algumas perguntas sobre as entidades ou lideranças com as quais você mais discute questões ou problemas ligados ao Bairro em geral, na Saúde, e na Assistência Social.

- D1. Nos últimos dois anos, com quais entidades ou lideranças, daqui da região mesmo, e de outras regiões da cidade, você mais discutiu as questões do Bairro? [Até 7]

89. Ninguém

88. Não lembra de ninguém

D1. Nome da entidade ou liderança	D1a. Região (do bairro, da zona L...,município,...)	D1b. Há quanto tempo conhece?
1	a1	b1
2	a2	b2
3	a3	b3
4	a4	b4
5	a5	b5
6	a6	b6
7	a7	b7

- D2. E nas questões ligadas à Saúde, quais são as entidades, movimentos, fóruns ou lideranças com as quais você mais tem discutido? [Até 7]

89. Ninguém

88. Não lembra de ninguém

D2. Nome da entidade ou liderança	D2a. Há quanto tempo conhece?
1	a1
2	a2
3	a3
4	a4
5	a5
6	a6
7	a7

- D3. Nas questões ligadas à Assistência Social, quem são as entidades, associações, movimentos, fóruns ou lideranças com as quais você mais discute atualmente? [Até 7]

89. Ninguém

88. Não lembra de ninguém

<b>D3.</b> Nome da entidade ou liderança	<b>D3a.</b> Há quanto tempo conhece?
1	a1
2	a2
3	a3
4	a4
5	a5
6	a6
7	a7

**D4.** Nos últimos dois anos, teve algum vereador, senador ou deputado com quem você discutiu questões ligadas ao bairro, à saúde, ou à assistência? [Até 5]

89. Ninguém

88. Não lembra de ninguém

<b>D4.</b> Nome	<b>D4a.</b> Bairro	<b>D4b.</b> Saúde	<b>D4c.</b> Assist.
1	a1	b1	c1
2	a2	b2	c2
3	a3	b3	c3
4	a4	b4	c4
5	a5	b5	c5

**D5.** Tem outras entidades ou pessoas que são importantes para o trabalho que você desenvolve e com os quais você discute algumas destas questões? [Estimular: da Igreja, assistência social, ONGs, etc...]

89. Ninguém

88. Não lembra de ninguém

<b>D5.</b> Nome da entidade e/ou liderança	<b>D5a.</b> Bairro	<b>D5b.</b> Saúde	<b>D5c.</b> Assist.
1	a1	b1	c1
2	a2	b2	c2
3	a3	b3	c3
4	a4	b4	c4
5	a5	b5	c5

**Muito Obrigado por sua atenção! Sua colaboração é muito valiosa para nós.**

**Esperamos poder devolver os resultados da pesquisa, através de relatórios, na primeira metade deste ano ainda.**

[entregar Cartão da pesquisa & pedir contato] **F1.** Telefone: \_\_\_\_\_

**F2.** E-mail: \_\_\_\_\_



## Anexo II: Tabelas e dados adicionais

Tabela 1: Distribuição dos casos em relação à tipologia de ação coletiva

Associativismo Comunitário	Conselho da UBS	Legislativa	Movimentalista	Assistencialista
UBS Alto Riviera	UBS Jaraguá	UBS Cidade Kemel	UBS Adão Manoel da Silva	UBS Jordanópolis
UBS Barro Branco	UBS Jardim Alfredo	UBS Iguaçu/UBS Iaçapé	UBS Almirante Dellamare	UBS Varginha (2)
UBS CDHU Palanque (2)	UBS Jardim Nakamura	UBS Jardim Campos	UBS Fazenda da Juta II	
UBS Chácara do Conde	UBS Jardim Santa Margarida	UBS Jardim São Francisco	UBS Iaçapé - Jardim Planalto	
UBS Cidade Kemel	UBS Jardim São Bento	UBS Jardim Sinhá	UBS Iguaçu	
UBS Fazenda da Juta I	UBS Vila Cosmopolita	UBS Nitro Operária	UBS Jardim Comercial	
UBS Inácio Monteiro	UBS Vila Guacuri	UBS São Jorge	UBS Jardim Conquista II	
UBS Jardim Bandeirantes	UBS Zumbi dos Palmares		UBS Mascarenhas de Moraes	
UBS Jardim Comercial	UBS Jardim Conquista III		UBS Nove de Julho	
UBS Jardim Olinda				
UBS Jardim Parapanema				
UBS Jardim Silva Telles				
UBS Jardim Sinhá (2)				
UBS Jardim Souza				
UBS Jardim Três Corações				
UBS Jordanópolis				
UBS Laranjeiras				
UBS Luar do Sertão				
UBS Novo Caminho				
UBS Profeta Jeremias				
UBS Santa Lúcia				
UBS Vila Calu				
UBS Jardim Conquista III e II				
25	9	7	9	3

Fonte: “A Reforma de Serviços Públicos: O Papel da Ação Coletiva e da Accountability Social” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Tabela 2: Quadro Síntese dos Resultados do Capítulo 3 - perfil dos entrevistados

características		associativismo	conselho	legislativa	movimentalista	assistencialista
territoriais	região	igual	sul	leste	leste	sul
	subprefeitura	m'boi mirim; cidade Tiradentes	m'boi	vila prudente; Itaim	São Mateus; vila prudente	capela do socorro
individuais	gênero	masculino	feminino (mas pouco desigual)	masculino (forte predominância)	feminino	feminino
	idade	40 e 60 anos (2)	50 e 70 anos (4)	50 e 60 anos (3)	40 e 50; jovens abaixo de 30 (1)	idosos acima de 70 (5)
	tempo militância	Diversidade e faixas proporcionais: predomina entre 0 e 5 anos. Ausência de mais de 30	Extremos: grande parte com menos de 5 anos. Resto com mais de 20 anos.	5 e 15 anos	Diversidade e predominam extremos: muitos com menos de 5 anos e com mais de 30. boa distribuição, capacidade de renovar e manter quadros.	entre 10 e 30 anos.
	escolaridade	predominam médio e básico, mas há superior	predomina médio	predomina fundamental	predominam médio e básico, mas há superior	todos fundamental
	profissão	Profissões com tempos flexíveis vivem da militância, aposentada - grande disponibilidade de tempo: trabalhadores de empresas ou autônomos e comerciantes.	relacionados ao setor, ou com muito tempo disponível: aposentado, desempregado, funcionário da UBS ou de associação.	assessor parlamentar	Grande disponibilidade de tempo: associação de moradores, funcionários públicos, autônomos ou desempregados e aposentados	aposentados
organizativas	convênios	60% (2)	20% (4)	15% (5)	30% (3)	66,7% (1)
	tipo atividade	todos os tipos de atividades: predomina melhorias na infra urbana; menor incidência de prestação de serviços	todos os tipos de atividades: predomina interferência na política de saúde; há prestação de serviços	tipo mais generalista - Distribuição uniforme de todos os tipos de atividades	mais focado: predomina interferência na política de saúde e infra urbana. também prestam serviços	predomina prestação de serviços, mas também há melhorias na infra urbana

<b>relacionais</b>	<b>número vínculos com outras lideranças</b>	predomina máxima, também tem mínima e média expressivas (2)	nenhum ou mínimo (5)	mínima e média (3)	predomina máxima, também tem mínima e média expressivas (1)	mínima (4)
	<b>abrangência vínculos com outras lideranças</b>	predomina local (80%), 20% de regional e municipal (3)	locais (4)	predomina local (57%), regional (28%) (2)	predomina local (55%), municipal (33%) (1)	locais (5)
	<b>numero de vínculos com sistema político</b>	grande número de nenhum, predomina mínimo, mas também há uma minoria com médio ou máximo (4)	nenhum ou mínimo (5)	mínimo e médio (2)	médio e máximo (1)	mínimo e médio (3)
	<b>abrangência de vínculos com sistema político</b>	proporcional entre dep. estaduais, federais e executivo (3)	estaduais e muitos nenhuns (4)	maior número com deputados estaduais e executivo (2)	maior número de deputados federais; únicos com senadores (1)	vereadores (5)
	<b>partidos</b>	mais multipartidário; predomina PT	menor presença do PT, mesma proporção de DEM. Maior proporção dos que não declaram partido.	pouco plural: PT predomina, PDT também citado.	o menos plural: a maior presença do PT. Minoria cita PSDB	proporcional PT, PMDB e PDT

Fonte: "A Reforma de Serviços Públicos: O Papel da Ação Coletiva e da Accountability Social" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Tabela 3: Quadro Síntese dos Resultados do Capítulo 4 – canais para encaminhamentos de demandas por tipos de ação coletiva microterritorial**

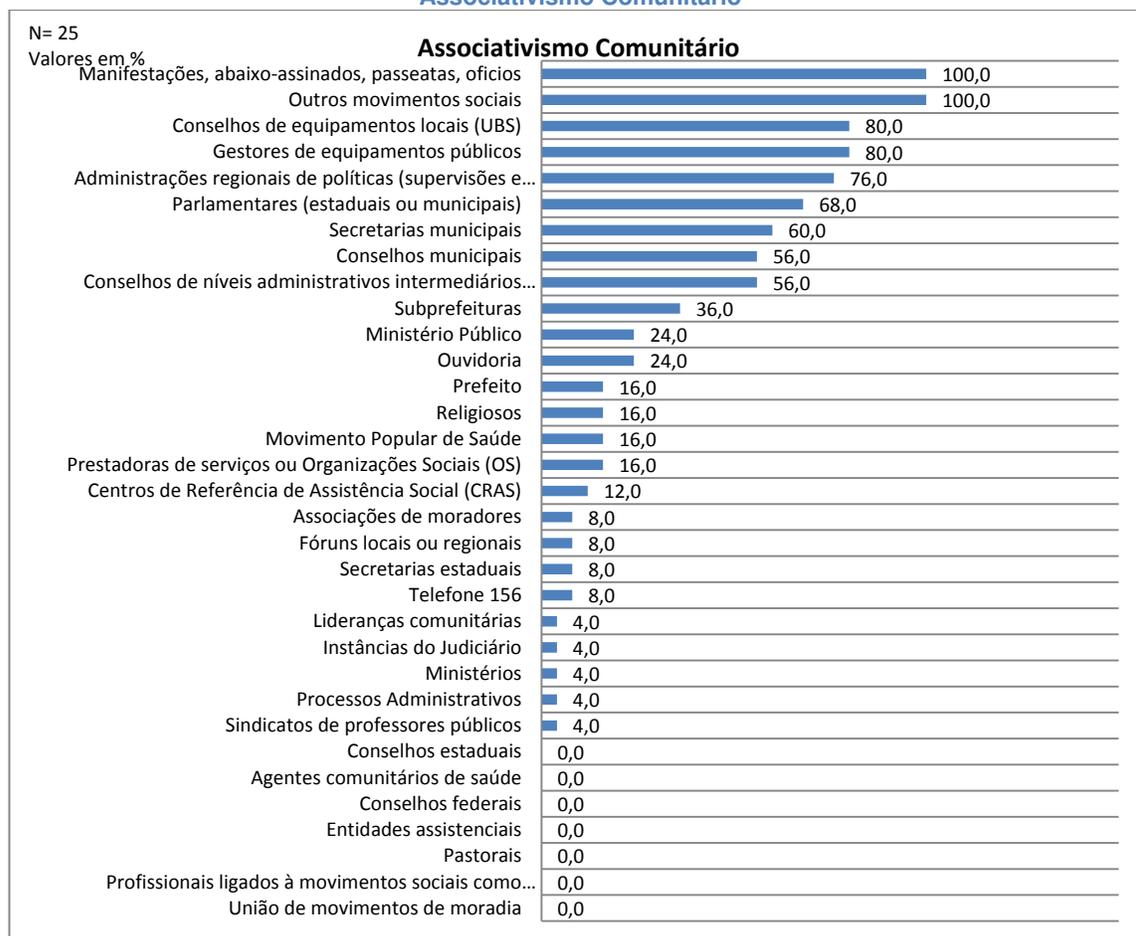
<b>Categorias</b>	<b>Canais</b>	<b>associativismo</b>	<b>conselho</b>	<b>legislativa</b>	<b>movimentalista</b>	<b>assistencialista</b>
<b>Lideranças Locais</b>	Religiosos	16% (5)	22% (4)	43% (2)	44% (1)	33% (3)
	Profissionais ligados a movimentos				22%	
	Lideranças Comunitárias	4% (2)		29% (1)		
<b>Organizações Coletivas</b>	Entidades assistenciais				11%	
	Pastorais				11%	
	Sindicatos de professores públicos	4% (3)		14% (1)	11% (2)	
	Associações de moradores	8% (2)	11% (1)			
	Movimento Popular de Saúde	16% (3)		28% (1)	22% (2)	
	Outros movimentos sociais	100%	100%	100%	100%	100%
	União de movimentos de moradia			14% (1)	11% (2)	
	Prestadoras de serviços ou Organizações Sociais (OS)	16% (3)	22% (2)		33% (1)	
<b>Gestores ou Parlamentares</b>	Agentes comunitários de saúde			14% (1)		
	Gestores de equipamentos públicos	80% (2)	78% (3)	71% (4)	100% (1)	67% (5)
	Prefeito	16% (1)	11% (2)			

	Parlamentares (estaduais ou municipais)	68% (2)	56% (3)	100% (1)	100% (1)	100% (1)
<b>Estruturas Administrativas</b>	Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	12% (3)		14% (2)	44% (1)	
	Administrações regionais de políticas (supervisões e coordenações)	76% (3)	44% (5)	86% (2)	56% (4)	100% (1)
	Subprefeituras	36% (1)	33% (2)	29% (3)		
	Secretarias municipais	60% (4)	33% (5)	100% (1)	78% (2)	67% (3)
	Secretarias estaduais	8% (2)			11% (1)	
	Ministérios	4% (2)		14% (1)		
<b>Espaços Participativos</b>	Conselhos gestores de equipamentos locais (UBS)	80% (2)	78% (3)	100% (1)	67% (4)	67% (4)
	Conselhos gestores de níveis administrativos intermediários (Subprefeitura, supervisões ou coordenações)	57% (4)	67% (3)	86% (2)	67% (3)	100% (1)
	Conselhos gestores	57% (3)	33% (4)	71% (1)	67% (2)	67% (2)

	municipais					
	Conselhos gestores estaduais		11% (1)		11% (1)	
	Conselhos gestores federais		11% (1)			
	Fóruns locais ou regionais	8% (2)		14% (1)		
<b>Instâncias Judiciais ou de Sanção</b>	Instâncias do Judiciário	4% (2)			44% (1)	
	Ministério Público	24% (3)	11% (4)	29% (2)	67% (1)	
	Ouvidoria	24% (2)			33% (1)	
	Processos Administrativos	4% (2)			33% (1)	
	Telefone 156	8% (1)				
<b>Manifestações, abaixo-assinados, passeatas, ofícios</b>		100% (1)	88,9% (2)	100% (1)	100% (1)	100% (1)
	Variedade	26 (1)	17 (4)	20 (3)	24 (2)	10 (5)

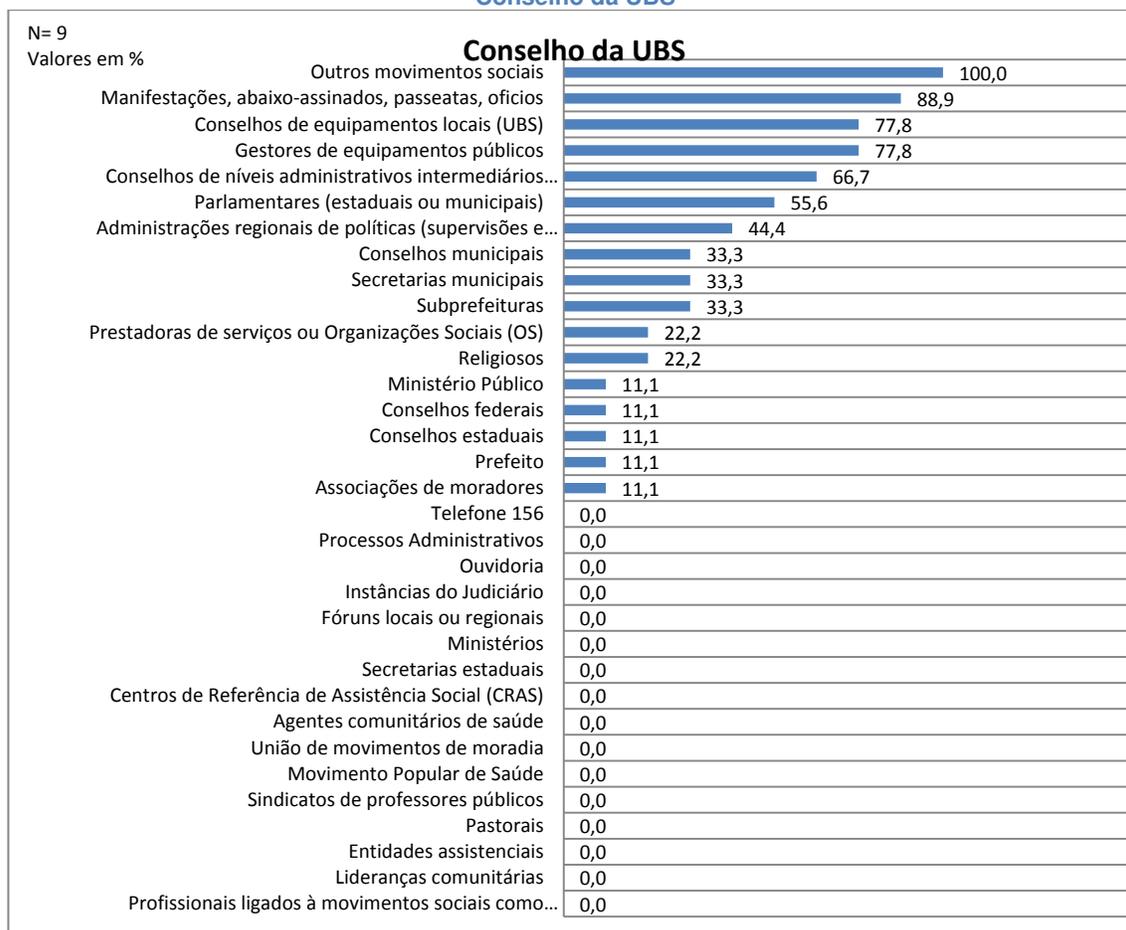
Fonte: "A Reforma de Serviços Públicos: O Papel da Ação Coletiva e da Accountability Social" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 46: Padrões de utilização de canais por tipologia predominante de ação coletiva microterritorial – Associativismo Comunitário**



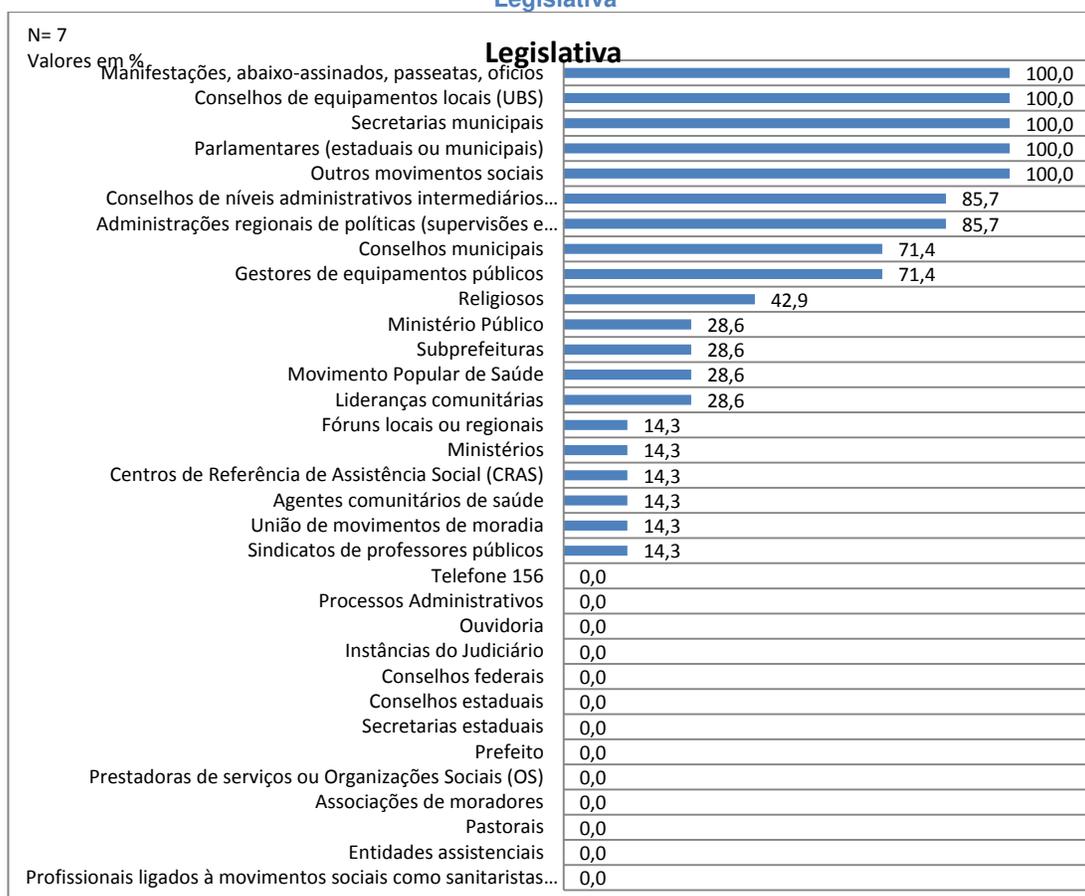
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 47: Padrões de utilização de canais por tipologia predominante de ação coletiva microterritorial – Conselho da UBS**



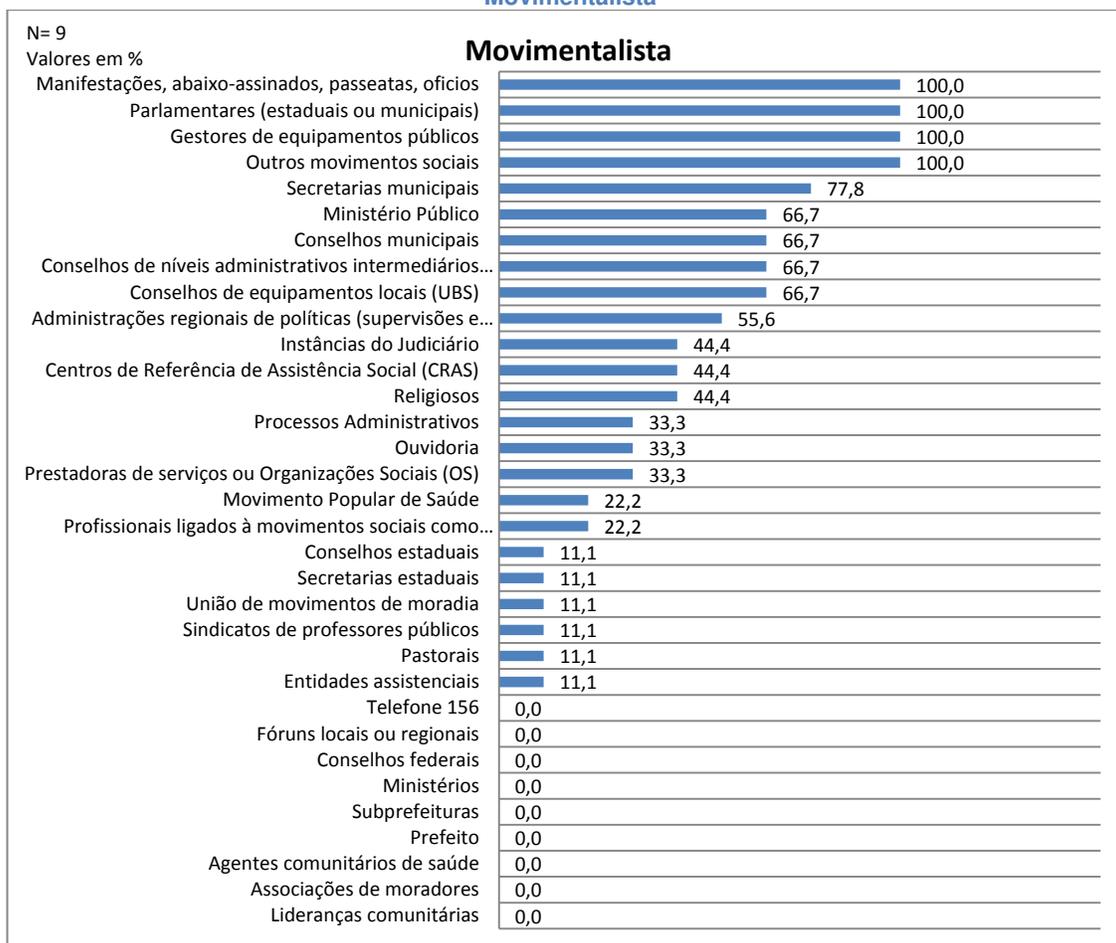
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 48: Padrões de utilização de canais por tipologia predominante de ação coletiva microterritorial – Legislativa**



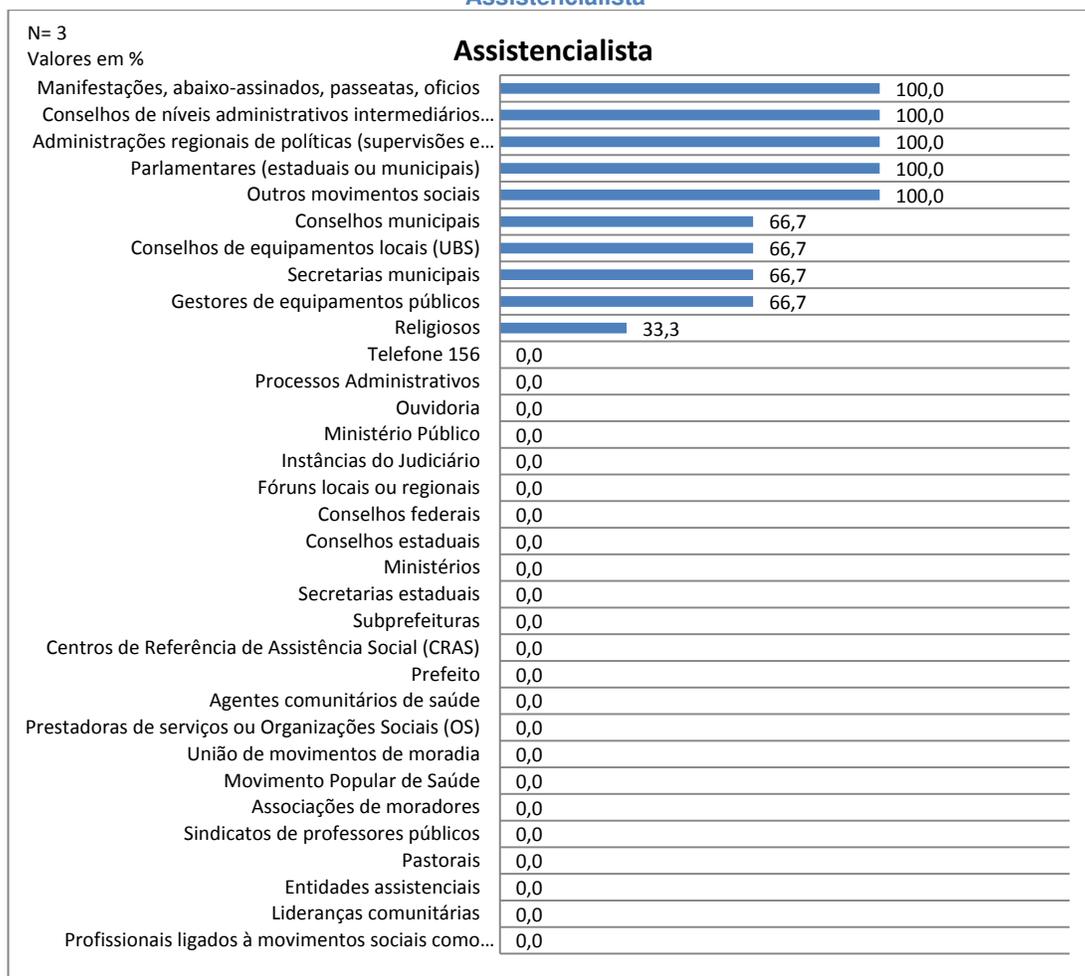
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 49: Padrões de utilização de canais por tipologia predominante de ação coletiva microterritorial - Movimentalista**



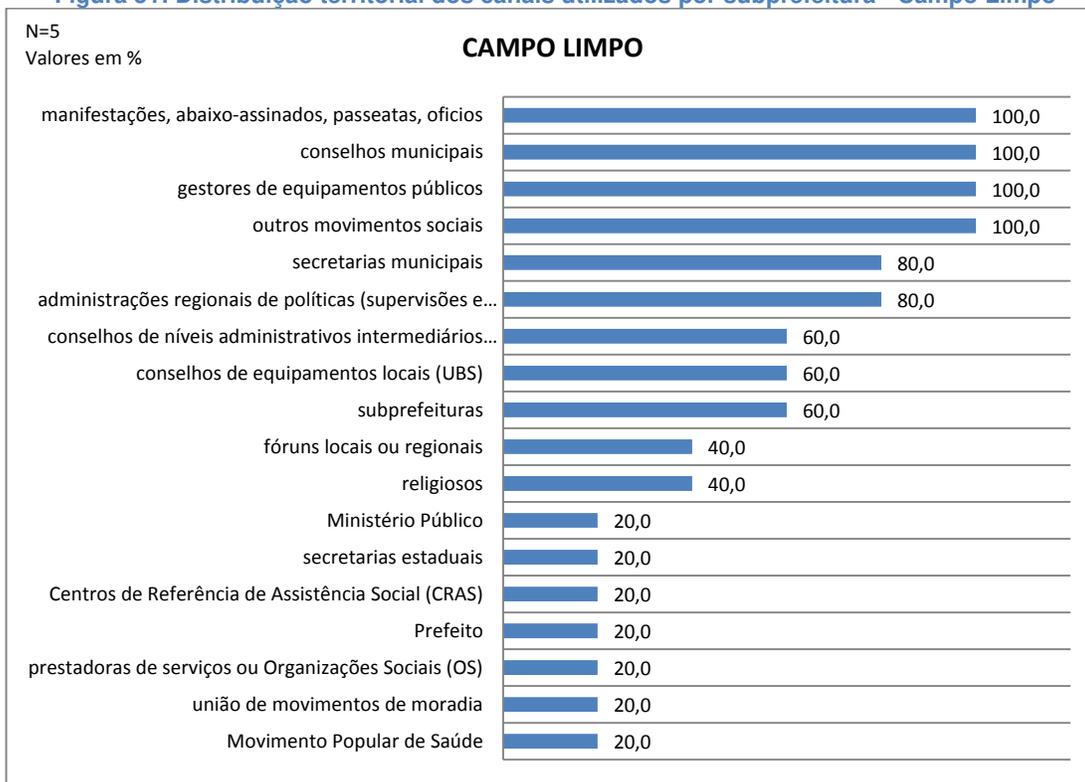
Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 50: Padrões de utilização de canais por tipologia predominante de ação coletiva microterritorial - Assistencialista**



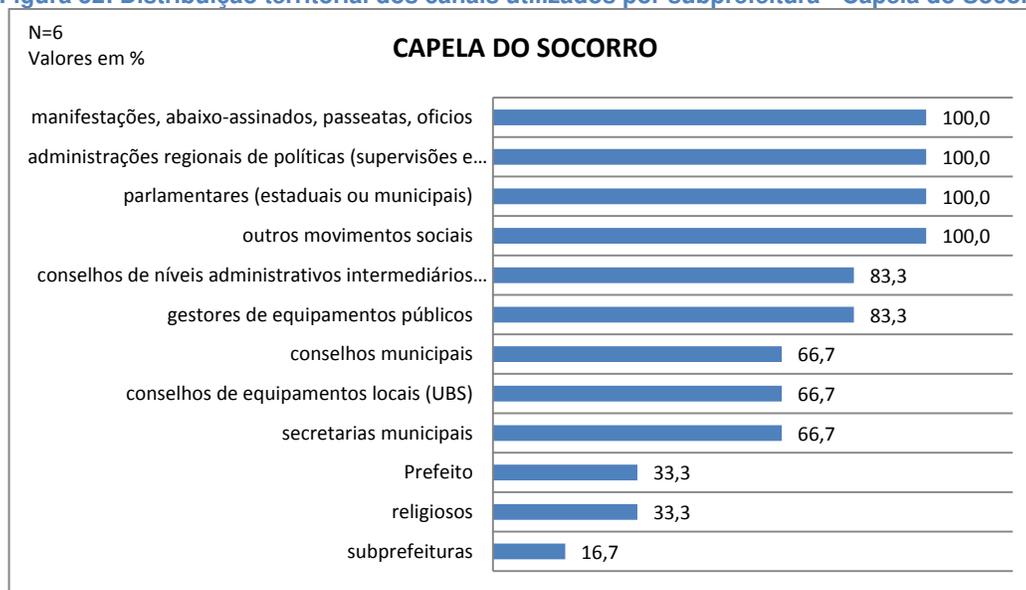
Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 51: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Campo Limpo**



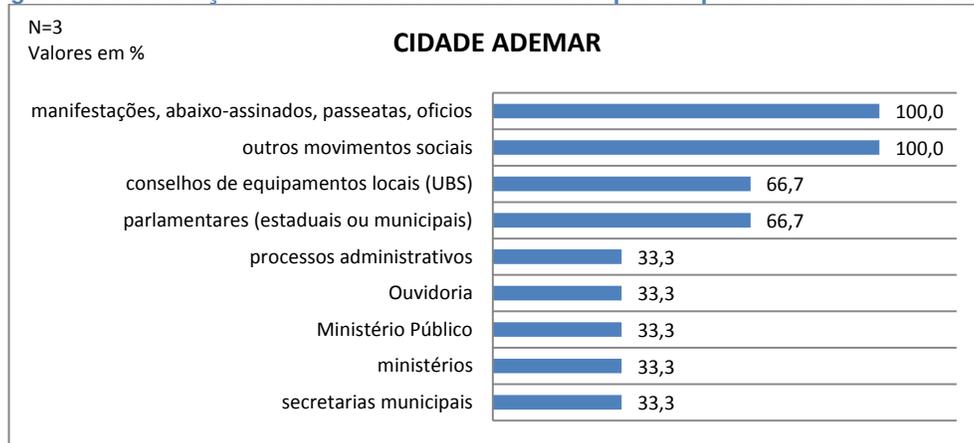
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 52: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Capela do Socorro**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 53: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Cidade Ademar**



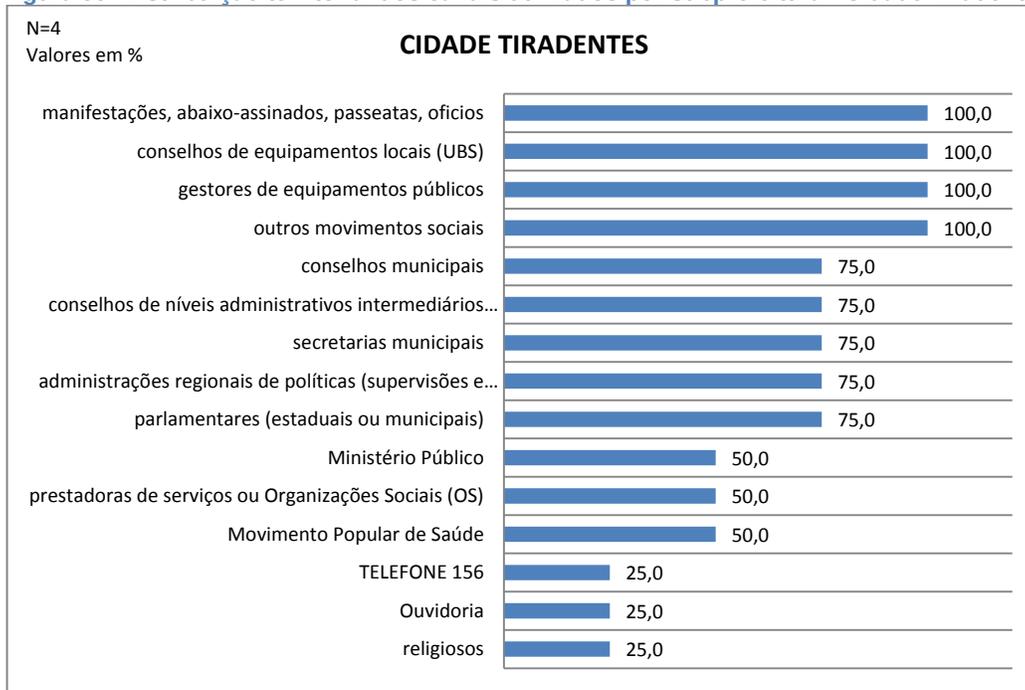
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 54: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - M'Boi Mirim**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 55: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Cidade Tiradentes**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 56: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Guaianazes**



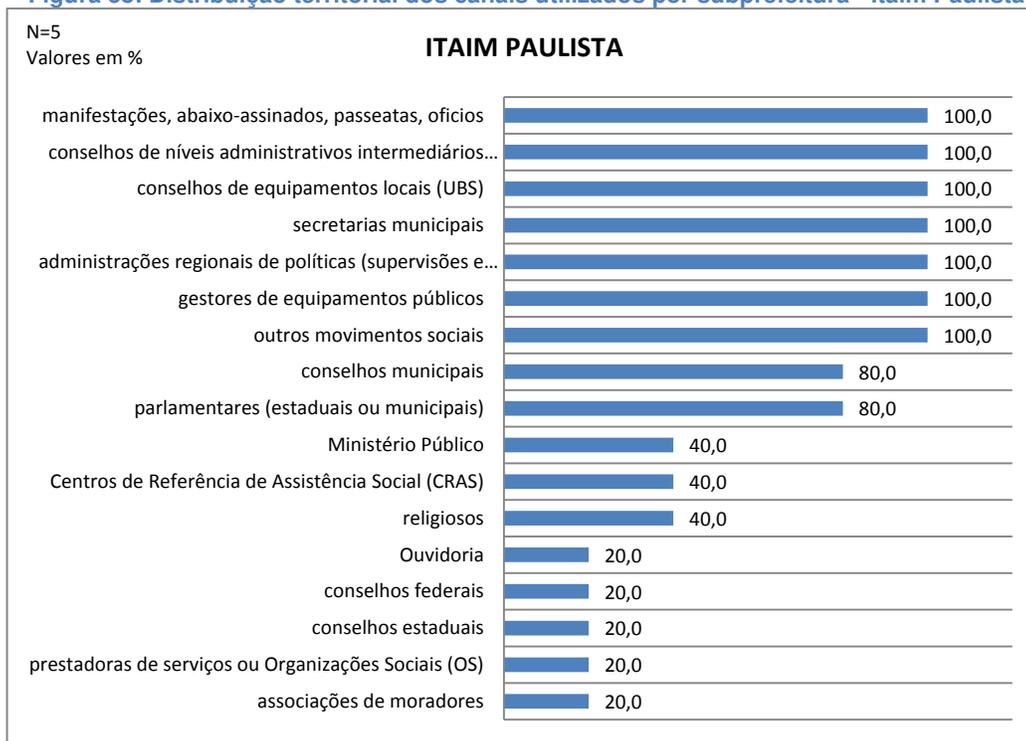
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 57: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Ipiranga**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 58: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Itaim Paulista**



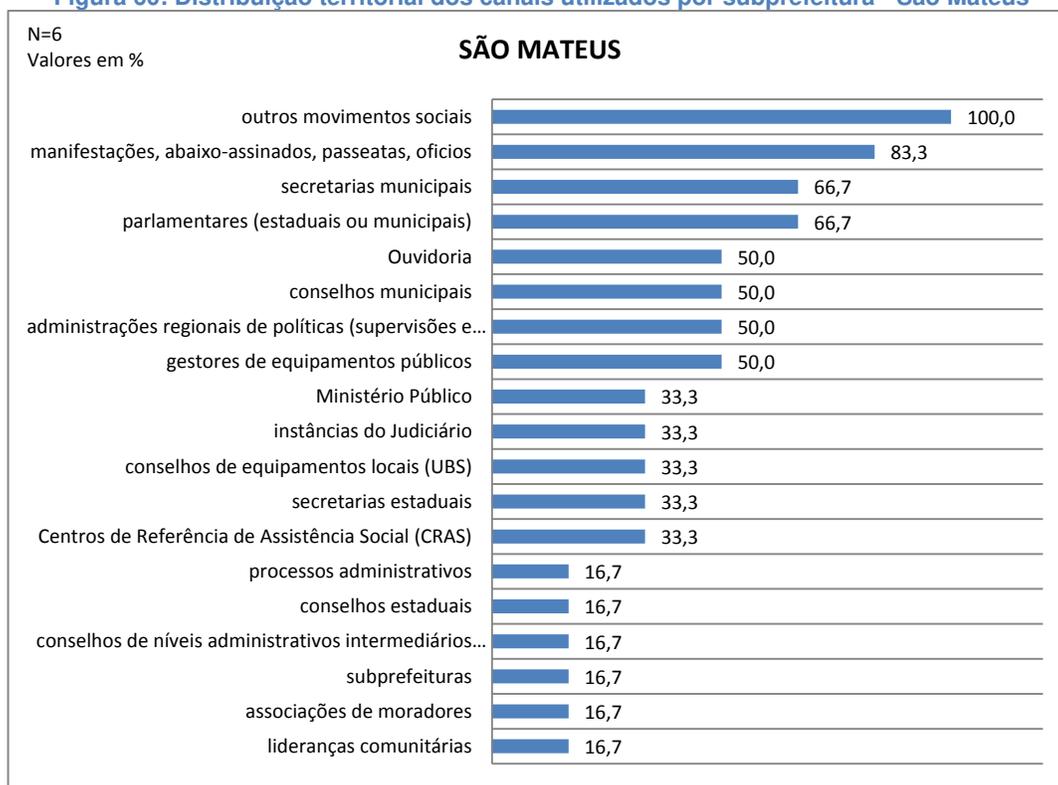
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 59: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Penha**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 60: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - São Mateus**



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 61: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - São Miguel**



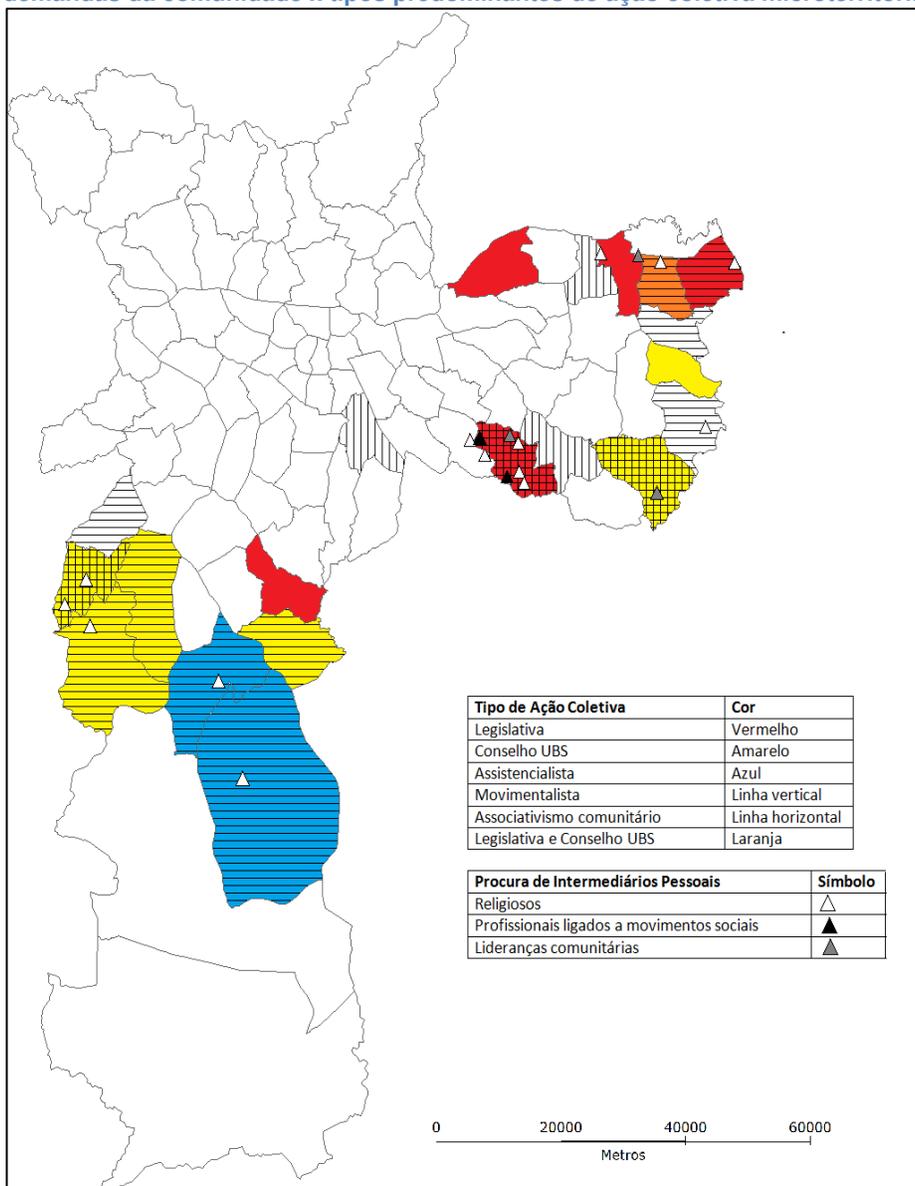
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 62: Distribuição territorial dos canais utilizados por subprefeitura - Vila Prudente / Sapopemba**



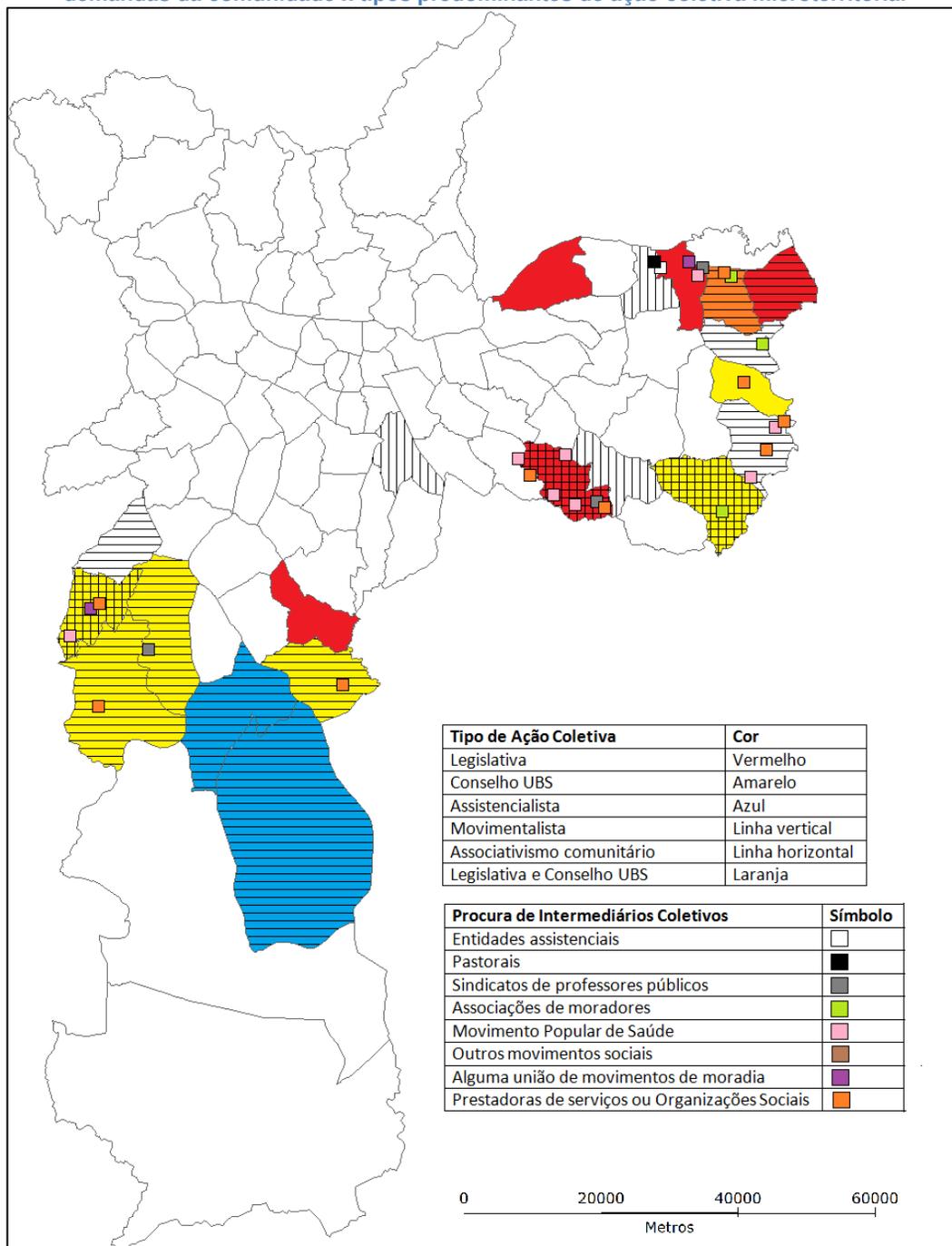
Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 63: Mapa da distribuição territorial dos que procuram lideranças locais para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



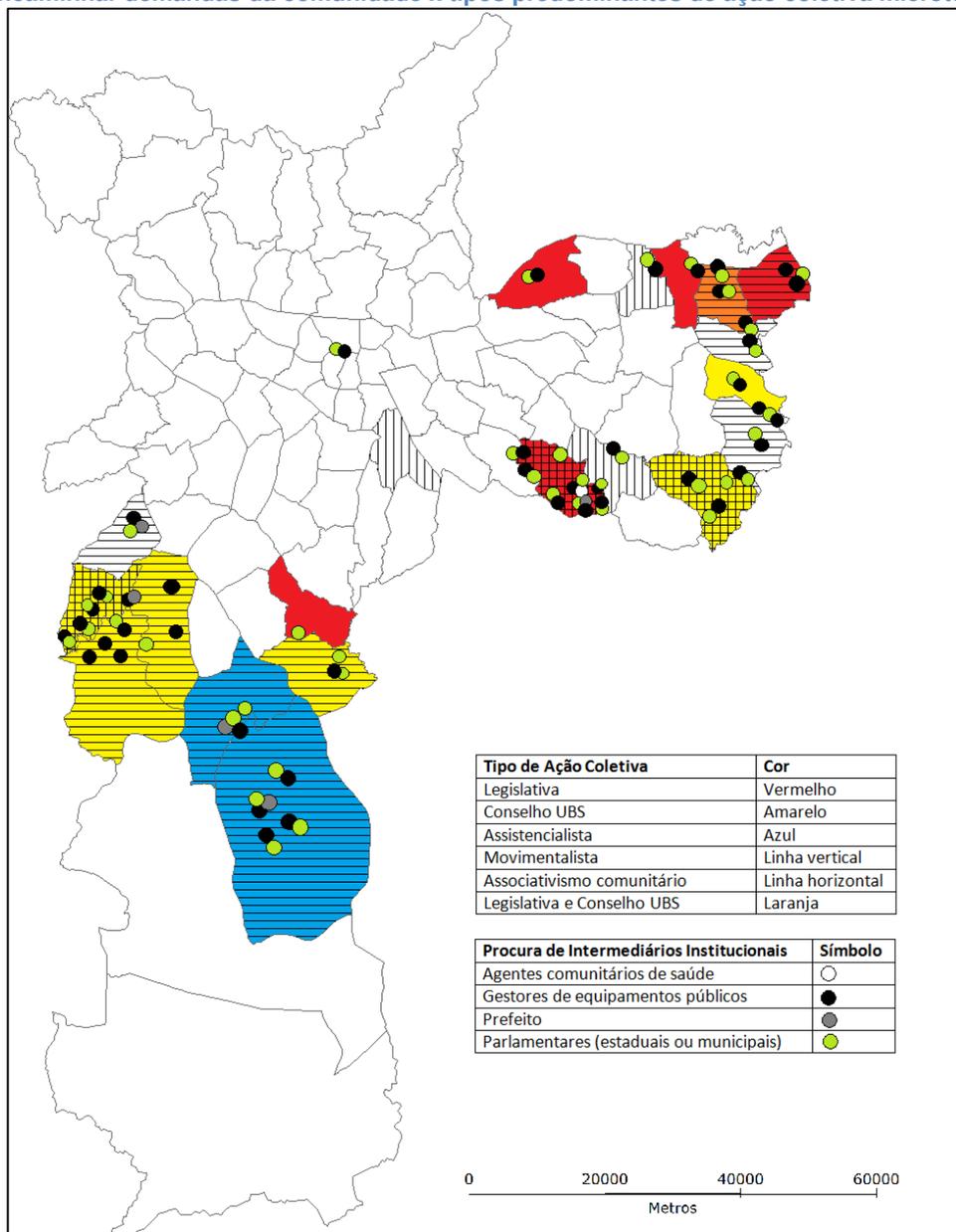
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Figura 64: Mapa da distribuição territorial dos que procuram organizações coletivas para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial



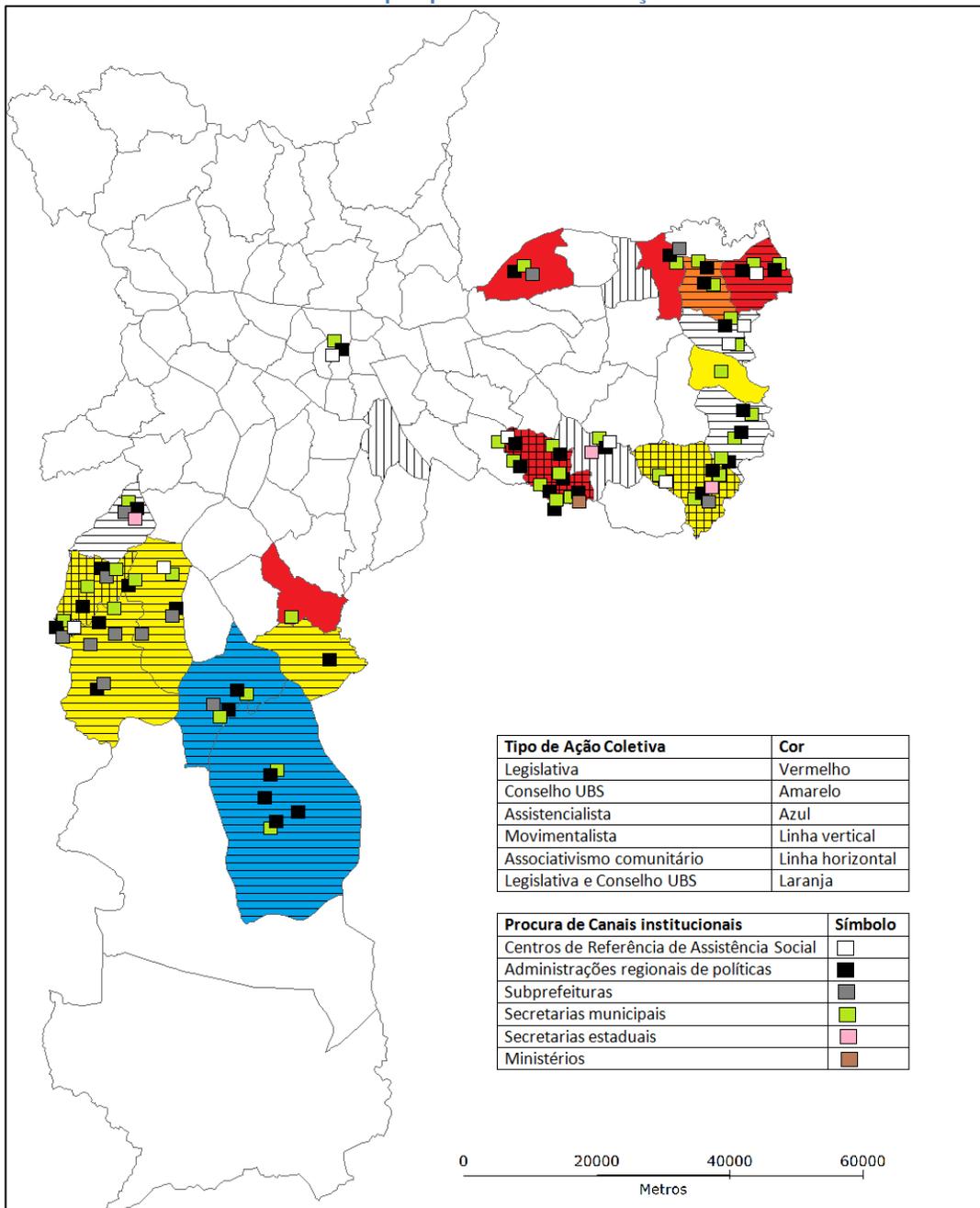
Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

**Figura 65: Mapa da distribuição territorial dos que procuram diretamente gestores ou parlamentares para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial**



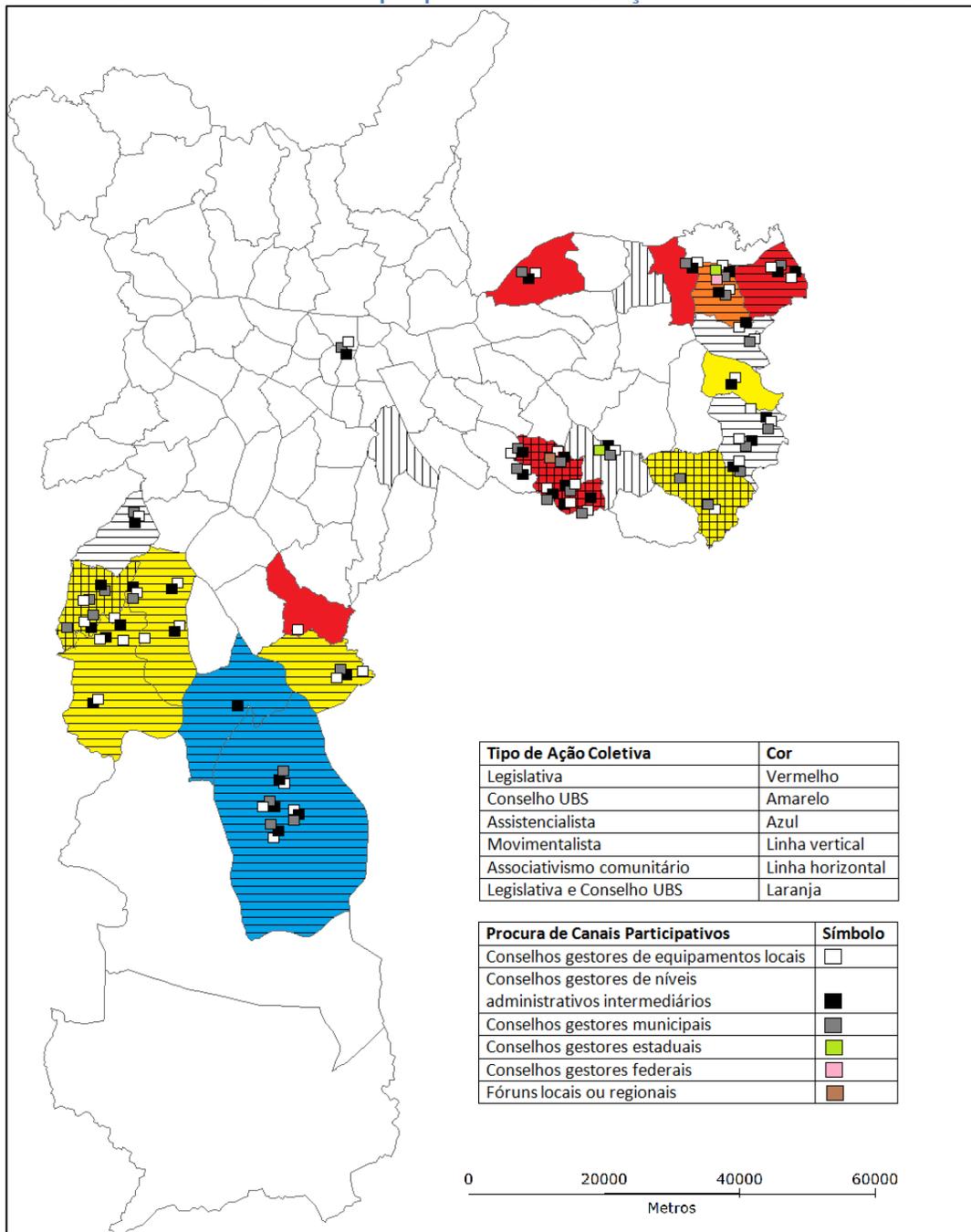
Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Figura 66: Mapa da distribuição territorial dos que procuram estruturas administrativas para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial



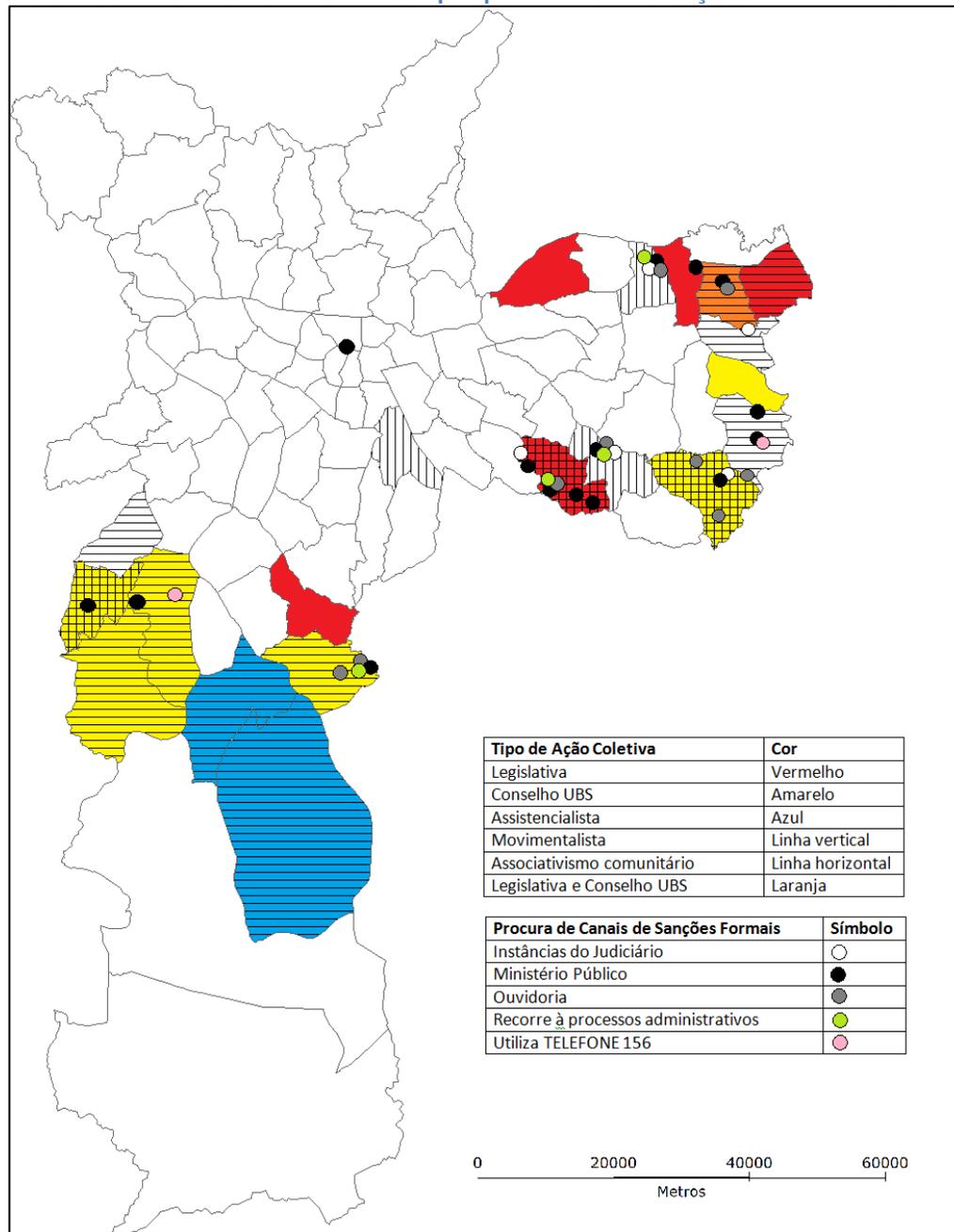
Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Figura 67: Mapa da distribuição territorial dos que procuram espaços participativos para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial



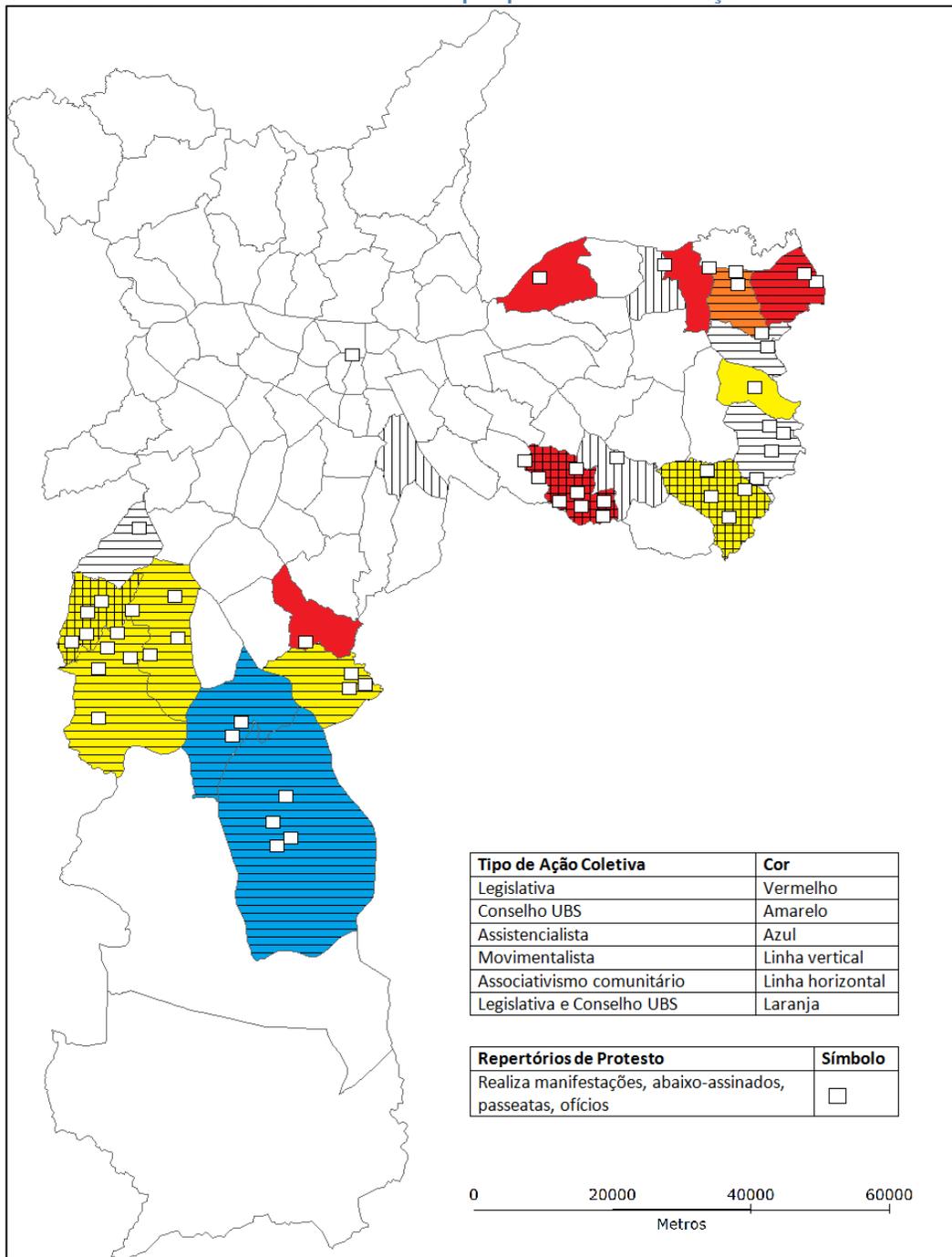
Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Figura 68: Mapa da distribuição territorial dos que procuram instâncias judiciais ou de sanção para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial



Fonte: “A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL” (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria

Figura 69: Mapa da distribuição territorial dos que realizam manifestações, abaixo-assinados e ofícios para encaminhar demandas da comunidade x tipos predominantes de ação coletiva microterritorial



Fonte: "A REFORMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DA AÇÃO COLETIVA E DA ACCOUNTABILITY SOCIAL" (2008) - IDS/CEBRAP – Elaboração Própria



## Anexo III: Índices de Tabelas e Figuras

### Índice de Tabelas

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS EM RELAÇÃO À TIPOLOGIA DE AÇÃO COLETIVA _____	295
TABELA 2: QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DO CAPÍTULO 3 - PERFIL DOS ENTREVISTADOS _____	296
TABELA 3: QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS DO CAPÍTULO 4 – CANAIS PARA ENCAMINHAMENTOS DE DEMANDAS POR TIPOS DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL _____	298

### Índice de Figuras, Gráficos e Mapas

FIGURA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR REGIÃO _____	36
FIGURA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR SUBPREFEITURA _____	37
FIGURA 3: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR BAIRRO _____	38
FIGURA 4: FORMATO INSTITUCIONAL DOS ATORES COLETIVOS LOCAIS _____	151
FIGURA 5: ATIVIDADES DESENVOLVIDAS X FORMATO INSTITUCIONAL _____	152
FIGURA 6: TIPO PREDOMINANTE DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL _____	161
FIGURA 7: PREDOMINÂNCIA DA AÇÃO COLETIVA X FORMATO INSTITUCIONAL _____	162
FIGURA 8: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR GÊNERO _____	196
FIGURA 9: DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR GÊNERO _____	197
FIGURA 10: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR IDADE _____	197
FIGURA 11: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR TEMPO NO MOVIMENTO OU ENTIDADE _____	199
FIGURA 12: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR ESCOLARIDADE _____	200
FIGURA 13: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR OCUPAÇÃO PROFISSIONAL _____	201
FIGURA 14: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR PRESENÇA DE CONVÊNIO COM ÓRGÃO PÚBLICO _____	203
FIGURA 15: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR QUANTIDADE DE VÍNCULOS COM LIDERANÇAS E ENTIDADES PARA LIDAR COM QUESTÕES DO BAIRRO _____	205

FIGURA 16: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR ABRANGÊNCIA DOS VÍNCULOS COM LIDERANÇAS E ENTIDADES PARA LIDAR COM QUESTÕES DO BAIRRO	206
FIGURA 17: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR NÚMERO DE VÍNCULOS COM PARLAMENTARES OU EXECUTIVO PARA LIDAR QUESTÕES DO BAIRRO	207
FIGURA 18: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR NÍVEL DO CARGO PARLAMENTAR OU EXECUTIVO CITADOS PARA LIDAR COM QUESTÕES DO BAIRRO	208
FIGURA 19: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR PARTIDOS POLÍTICOS CITADOS	210
FIGURA 20: PORCENTAGEM GERAL DOS CANAIS MAIS UTILIZADOS PELOS ATORES COLETIVOS MICROTERRITORIAIS	213
FIGURA 21: PORCENTAGEM DOS QUE PROCURAM LIDERANÇAS LOCAIS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	214
FIGURA 22: PORCENTAGEM DOS QUE PROCURAM ORGANIZAÇÕES COLETIVAS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	216
FIGURA 23: PORCENTAGEM DOS QUE PROCURAM ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	219
FIGURA 24: PORCENTAGEM DOS QUE PROCURAM ESPAÇOS PARTICIPATIVOS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	224
FIGURA 25: PORCENTAGEM DOS QUE PROCURAM INSTÂNCIAS JUDICIAIS OU DE SANÇÃO PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	226
FIGURA 26: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR REGIÕES	230
FIGURA 27: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL POR SUBPREFEITURAS	232
FIGURA 28: ATIVIDADES DESENVOLVIDAS POR REGIÃO	233
FIGURA 29: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO	234
FIGURA 30: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - LIDERANÇAS LOCAIS	235
FIGURA 31: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - LIDERANÇAS LOCAIS	236
FIGURA 32: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - ORGANIZAÇÕES COLETIVAS	237
FIGURA 33: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - ORGANIZAÇÕES COLETIVAS	238

FIGURA 34: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - GESTORES OU PARLAMENTARES _____	239
FIGURA 35: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - GESTORES OU PARLAMENTARES _____	240
FIGURA 36: DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS CITADOS _____	241
FIGURA 37: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS _____	242
FIGURA 38: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS _____	243
FIGURA 39: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - ESPAÇOS PARTICIPATIVOS	244
FIGURA 40: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - ESPAÇOS PARTICIPATIVOS _____	245
FIGURA 41: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - INSTÂNCIAS JUDICIAIS OU DE SANÇÃO _____	246
FIGURA 42: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - INSTÂNCIAS JUDICIAIS OU DE SANÇÃO _____	247
FIGURA 43: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DE TODOS OS CANAIS PROCURADOS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL ____	248
FIGURA 44: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO: ZONA LESTE _____	250
FIGURA 45: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR REGIÃO - ZONA SUL _____	252
FIGURA 46: PADRÕES DE UTILIZAÇÃO DE CANAIS POR TIPOLOGIA PREDOMINANTE DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL – ASSOCIATIVISMO COMUNITÁRIO _____	301
FIGURA 47: PADRÕES DE UTILIZAÇÃO DE CANAIS POR TIPOLOGIA PREDOMINANTE DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL – CONSELHO DA UBS _____	302
FIGURA 48: PADRÕES DE UTILIZAÇÃO DE CANAIS POR TIPOLOGIA PREDOMINANTE DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL – LEGISLATIVA _____	303
FIGURA 49: PADRÕES DE UTILIZAÇÃO DE CANAIS POR TIPOLOGIA PREDOMINANTE DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL - MOVIMENTALISTA _____	304
FIGURA 50: PADRÕES DE UTILIZAÇÃO DE CANAIS POR TIPOLOGIA PREDOMINANTE DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL - ASSISTENCIALISTA _____	305
FIGURA 51: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - CAMPO LIMPO ____	306
FIGURA 52: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - CAPELA DO SOCORRO _____	306
FIGURA 53: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - CIDADE ADEMAR	307
FIGURA 54: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - M'BOI MIRIM ____	307

FIGURA 55: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - CIDADE TIRADENTES	308
FIGURA 56: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - GUAIANAZES	308
FIGURA 57: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - IPIRANGA	309
FIGURA 58: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - ITAIM PAULISTA	309
FIGURA 59: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - PENHA	310
FIGURA 60: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - SÃO MATEUS	310
FIGURA 61: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - SÃO MIGUEL	311
FIGURA 62: DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS CANAIS UTILIZADOS POR SUBPREFEITURA - VILA PRUDENTE / SAPOEMBA	312
FIGURA 63: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE PROCURAM LIDERANÇAS LOCAIS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	313
FIGURA 64: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE PROCURAM ORGANIZAÇÕES COLETIVAS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	314
FIGURA 65: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE PROCURAM DIRETAMENTE GESTORES OU PARLAMENTARES PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	315
FIGURA 66: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE PROCURAM ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	316
FIGURA 67: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE PROCURAM ESPAÇOS PARTICIPATIVOS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	317
FIGURA 68: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE PROCURAM INSTÂNCIAS JUDICIAIS OU DE SANÇÃO PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	318
FIGURA 69: MAPA DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS QUE REALIZAM MANIFESTAÇÕES, ABAIXO-ASSINADOS E OFÍCIOS PARA ENCAMINHAR DEMANDAS DA COMUNIDADE X TIPOS PREDOMINANTES DE AÇÃO COLETIVA MICROTERRITORIAL	319