

Ilse Scherer-Warren  
Lígia Helena Hahn Lüchmann

(organização)

# MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO

abordagens e experiências do Brasil e América Latina

MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO:  
abordagens e experiências no Brasil e  
na América Latina

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Reitor

*Alvaro Toubes Prata*

Vice-Reitor

*Carlos Alberto Justo da Silva*

EDITORA DA UFSC

Diretor Executivo

*Sérgio Luiz Rodrigues Medeiros*

Conselho Editorial

*Maria de Lourdes Alves Borges* (Presidente)

*Alai Garcia Diniz*

*Carlos Eduardo Schmidt Capela*

*Ione Ribeiro Valle*

*João Pedro Assumpção Bastos*

*Luís Carlos Cancellier de Olivo*

*Maria Cristina Marino Calvo*

*Miriam Pillar Grossi*

Editora da UFSC

Campus Universitário – Trindade

Caixa Postal 476

88010-970 – Florianópolis-SC

Fones: (48) 3721-9408, 3721-9605 e 3721-9686

Fax: (48) 3721-9680

[editora@editora.ufsc.br](mailto:editora@editora.ufsc.br)

[www.editora.ufsc.br](http://www.editora.ufsc.br)

Ilse Scherer-Warren  
Lígia Helena Hahn Lüchmann  
Organização

MOVIMENTOS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO:  
abordagens e experiências no Brasil e  
na América Latina

© 2011 dos autores

Direção editorial:

*Paulo Roberto da Silva*

Editoração:

*Paulo R. da Silva*

Capa:

*Maria Lúcia Iaczkinski*

Revisão:

*Maria Geralda Soprana Dias*

### Ficha Catalográfica

(Catalogação na fonte elaborada pela DECTI da Biblioteca Central da Universidade Federal de Santa Catarina)

---

M935 Movimentos sociais e participação : abordagens e experiências no Brasil e na América Latina / Ilse Scherer-Warren, Lígia Helena Hahn Lüchmann, organização. – Florianópolis : Ed. da UFSC, 2011.

266 p.

Inclui bibliografia

1. Movimentos sociais. I. Scherer-Warren, Ilse. II. Lüchmann, Lígia Helena Hahn. III. Título.

CDU: 316.4.066

---

ISBN 978-85-328-0567-6



Este livro está sob a licença Creative Commons, que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais.

[br.creativecommons.org](http://br.creativecommons.org)

## AGRADECIMENTO

Aos que contribuíram de diversas formas para a realização do “III Seminário Nacional e I Seminário Internacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, organizado pelo Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS/UFSC), onde foram desenvolvidos e aprofundados debates que deram origem a esta coletânea. Em especial a CAPES, CNPq e UFSC, que viabilizaram a realização do evento e das publicações resultantes. Às equipes de coordenação e avaliação dos *papers*, aos bolsistas do NPMS, monitores voluntários e à Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, os quais garantiram o bom andamento dos trabalhos. Aos pesquisadores das várias regiões do Brasil, da América Latina e de outros continentes, que dividiram seus conhecimentos com o público presente.



## SUMÁRIO

Apresentação .....	9
Julian Borba	
PARA UMA ABORDAGEM PÓS-COLONIAL E EMANCIPATÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS .....	17
Ilse Scherer-Warren	
MOVIMENTO INDÍGENA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970: CONSTRUÇÃO DE BASES PARA O ROMPIMENTO DA INVISIBILIDADE ÉTNICA E SOCIAL .....	37
Ana Lúcia Vulfe Nötzold	
Clovis Antonio Brighenti	
FRAMES DE AÇÃO COLETIVA: UMA ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO DO MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE RECICLÁVEIS NO BRASIL (MNCR) .....	59
Maria Cecília Loschiavo dos Santos	
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias	
Patrícia Maria Mendonça	
Armindo dos Santos Sousa Teodósio	
MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: A AÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO .....	95
Angela Randolpho Paiva	
ASSOCIATIVISMO CIVIL E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA .....	115
Lígia Helena Hahn Lüchmann	
O MOVIMENTO DE MORADIA VAI ÀS URNAS: MOBILIZAÇÃO EM TORNO DA ELEIÇÃO PARA O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO .....	141
Luciana Tatagiba	
Karin Blikstad	



PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÕES ALTERNATIVAS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: DOIS FENÔMENOS, UMA ABORDAGEM .....	171
Sheila Stolz Tiago Menna Franckini Gabriela de Moraes Kyrillos	
OS DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU .....	201
Ednaldo Aparecido Ribeiro Julian Borba	
DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: OS CONSELHOS COMUNAIS NA VENEZUELA .....	229
Valdenésio Aduci Mendes	
SOBRE OS AUTORES.....	263

## APRESENTAÇÃO

Depois de mais de uma década de relativo refluxo, assistimos a um renovado interesse da Sociologia Política brasileira pelo tema dos movimentos sociais. Sinal desse interesse é o fato de que, nos últimos dois anos, alguns dos mais importantes periódicos nacionais da área tenham publicado números dedicados exclusivamente ao tema em pauta.<sup>1</sup>

Um traço marcante desse *revival* é sua renovação teórica e metodológica. Como se sabe, a primeira geração de estudos dos movimentos sociais teve forte influência de duas perspectivas teóricas: o marxismo e a corrente dos “novos movimentos sociais”. Nos trabalhos mais recentes, verifica-se a incorporação de novos aportes, em especial, aqueles da matriz conhecida como *contentions politics*, que tem em autores como Charles Tilly e Sidney Tarrow alguns de seus maiores expoentes. Outras perspectivas, como a do *pós-colonialismo*, também têm feito parte do renovado repertório teórico dos estudos sobre movimentos sociais no Brasil.

---

<sup>1</sup> CADERNO CRH. V. 21, n. 54, 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewissue.php?id=83>>. Acesso em: jan. 2011.  
LUA NOVA. n. 76. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0102-644520090001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644520090001&lng=pt&nrm=iso)>  
REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. n.3. 2010. Disponível em: <<http://www.rbcp.unb.br/>>. Acesso em: jan. 2011.  
REVISTA CIÊNCIAS SOCIAIS UNISINOS. v. 46, n. 1. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/\\_diversos/revistas/ojs/index.php/ciencias\\_sociais/issue/view/7](http://www.unisinos.br/_diversos/revistas/ojs/index.php/ciencias_sociais/issue/view/7)> . Acesso em: jan. 2011.  
Um balanço de tais publicações encontra-se em Marcelo K. Silva, 2010. De volta aos movimentos sociais? Um balanço da produção brasileira recente. REVISTA CIÊNCIAS SOCIAIS UNISINOS. v. 46, n. 1. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/\\_diversos/revistas/ojs/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/165](http://www.unisinos.br/_diversos/revistas/ojs/index.php/ciencias_sociais/article/view/165)>. Acesso em: jan. 2011.

Em nossa visão, o retorno aos movimentos sociais e a própria renovação das perspectivas teóricas de análise estão relacionados a um duplo movimento, que, na falta de uma melhor denominação, definimos como *dedutivo-indutivo*. O aspecto dedutivo de tal mudança está relacionado aos ganhos analíticos que o diálogo com novas perspectivas teóricas tem provocado. A dimensão indutiva está ligada ao fato de que a incorporação de novos referenciais tem-se dado em função de mudanças na própria realidade sociopolítica, que exigiram a mobilização de novas perspectivas teóricas para tornar inteligível tal realidade.

Nesse sentido, a incorporação, por exemplo, do conceito de *estruturas de oportunidades políticas* (originário da literatura sobre *contentions politics*), tem possibilitado perceber que a dinâmica e a lógica de ação dos movimentos sociais é fruto não apenas de contradições na estrutura socioeconômica ou da dimensão identitária dos atores, mas também de constrangimentos e oportunidades que são produzidos pelo contexto. No caso brasileiro, por exemplo, ganha sentido a profunda mudança nas estratégias de muitos atores sociais a partir da década de 1990: de ação direta contra o Estado, para a ação em colaboração com o Estado. Como se sabe, o final da década de 1980 foi marcado por um novo texto constitucional que abriu significativos espaços de diálogo entre Estado e sociedade nos processos de formulação, deliberação e controle das políticas públicas (conselhos, conferências, fóruns, audiências públicas). Juntamente com isso, tem-se a abertura de diversos outros canais de participação, principalmente no âmbito municipal, onde o exemplo do Orçamento Participativo é o mais visível de um conjunto de novas práticas de gestão que passam a ser incorporadas pelos governantes e administradores públicos. Considerando esses elementos, é possível afirmar que a mudança, da “lógica do confronto” para a “lógica da colaboração”, foi fundamentalmente uma resultante de novas oportunidades que são colocadas aos atores sociais, num contexto de ampliação das demandas pela democratização do Estado.

Da mesma maneira, é possível perceber a dupla lógica *dedução-indução* na recente incorporação da literatura sobre pós-colonialismo no debate sobre movimentos sociais na América Latina. No plano

dedutivo, o diálogo com tais perspectivas parece estar relacionado aos desdobramentos teóricos das abordagens identitárias da vida social, que, como vimos, estão nas origens dos estudos clássicos sobre os movimentos sociais. No final do século XX, tais esforços vão desembocar em teorias sociológicas e políticas totalizantes, como são as abordagens do *reconhecimento* (Axel Honneth) e do *multiculturalismo* (Charles Taylor), respectivamente. É nesse pano de fundo que se pode compreender, por exemplo, o esforço de Alain Touraine ao reinterpretar criticamente a modernidade ocidental a partir das relações entre autonomia e identidade; bem como sua teoria democrática construída como uma tentativa de pensar atores (“sujeitos”) e instituições capazes de articular essa dupla dimensão e reinventar a modernidade. A perspectiva pós-colonial parece ser uma linha de continuidade com essas interpretações identitárias da sociedade, adicionando a elas o componente das desigualdades de origem que condenaram determinadas sociedades/grupos/etnias a uma histórica opressão, sobre as quais se erguem bandeiras de lutas, demandando reparação e reconhecimento de direitos.

Quanto à dimensão indutiva da incorporação das teorias pós-coloniais ao debate sobre os movimentos sociais, deve-se principalmente ao processo de mobilização de atores sociais em várias partes da América Latina, cujo discurso é constituído desde demandas por reconhecimento de direitos até demandas por reparação de injustiças e opressões. Como exemplos, temos desde os movimentos indígenas da Bolívia e sua defesa de uma Constituição multicultural, até o debate sobre as ações afirmativas, como no exemplo das cotas no ensino superior brasileiro. Essas novas formas de mobilização, juntamente com essas novas demandas, tornaram necessário que novos aportes teóricos fossem mobilizados e incorporados no âmbito da teoria sobre movimentos sociais na América Latina.

Entendemos que esse duplo condicionamento (dedutivo e indutivo) dos estudos sobre os movimentos sociais vai ter impactos na própria agenda normativa que sempre caminhou bastante próxima ao debate empírico na área. Afinal de contas, a própria constituição do campo de estudos dos movimentos sociais se dá a partir de uma ontologia da vida social, percebida como constante mudança. Se nos

anos 1960, 1970 e 1980 a ideia de mudança se relacionava a uma visão substantiva da transformação de todas as estruturas sociais (revolução), com a crise do marxismo e do projeto socialista, novas questões passam a fazer parte de tal debate. A principal delas talvez tenha sido aquela relativa aos novos “modelos de democracia”, para usar uma expressão de David Held. Neste sentido, o caso brasileiro é bastante ilustrativo dessa complexa relação entre indução e dedução, pois, entre nós, parece ser impossível separar, por exemplo, a agenda teórica de pesquisas sobre democracia deliberativa e participativa do conjunto de inovações democráticas que foram implementadas no país pós 1988. Mais recentemente, assiste-se a um desdobramento desse debate na discussão sobre “novos modelos de representação”, onde novamente a agenda normativa está profundamente relacionada às dinâmicas da própria empiria.

Os trabalhos reunidos nesta coletânea são representativos dessas renovadas abordagens no estudo sobre os *movimentos sociais* no Brasil e na América Latina. Marcam, acima de tudo, a consolidação de uma agenda de pesquisas que se constituiu há mais de 25 anos, por meio do Núcleo de Pesquisas em Movimentos Sociais (NPMS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde, independentemente de uma situação de “fluxo” ou “refluxo” do “campo”, manteve-se vivo o interesse pela investigação sobre a temática em questão.

Entre mais de uma centena de trabalhos apresentados no “III Seminário Nacional e I Seminário Internacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, realizado em agosto de 2010 nas dependências da UFSC, foi selecionado um conjunto de artigos significativos para a proposta investigativa comentada no início desta apresentação. Para além de uma simples escolha pelo mérito intrínseco aos trabalhos, a seleção dos *papers* se deu de forma a contemplar aqueles que fossem representativos da agenda de investigação que tem sido desenvolvida no âmbito dos pesquisadores do NPMS. Além desses trabalhos apresentados no referido Seminário, este livro conta com artigos produzidos pelo NPMS, tendo em vista fomentar um diálogo ampliado. Passemos então a uma breve apresentação de cada um dos capítulos.

A coletânea inicia com o trabalho de Ilse Scherer-Warren que, a partir de um diálogo com as diferentes teorias dos movimentos

sociais (marxistas, novos movimentos sociais, teoria do processo político), promove a inserção das abordagens pós-coloniais nessa temática. A partir de tal perspectiva, examina um conjunto de questões relacionadas a uma agenda de pesquisas na área: a relação entre o sujeito estudado e o sujeito produtor do conhecimento; a relação entre experiência, representação e reconhecimento; a questão dos direitos humanos e as formas de captar os elementos discursivos da historicidade dos sujeitos que são objeto do conhecimento.

O texto de Ana Lúcia Vulfe Nötzold e Clovis Antonio Brighenti faz um estudo sociohistórico do movimento indígena brasileiro. Abordam, em especial, as lutas do movimento pelo rompimento do controle exercido pelo Estado por intermédio do poder tutelar. Através de documentos, demonstram os mecanismos empregados pelo governo militar para impedir a organização do movimento, além de apontarem para a articulação entre o movimento indígena e a luta política nacional.

O terceiro capítulo, intitulado “*Frames* de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil (MNCR)”, de autoria de Maria Cecília L. dos Santos, Sylmara L. F. Gonçalves-Dias, Patrícia M. Mendonça e Armindo dos S. S. Teodósio, utiliza-se da teoria dos *frames* para analisar a formação do campo de identidade do MNCR. Para este fim, a partir de uma aprofundada pesquisa empírica, os autores identificam diferentes fases na constituição da identidade do movimento, desde a mobilização do *frame* “da identidade social dos catadores como participantes legítimos da vida social e econômica dos centros urbanos brasileiros”, nas fases iniciais do movimento na década de 1980, até a constituição de um *master-frame* nos anos mais recentes, onde ocorre a articulação das lutas do movimento com as “preocupações ambientais da sociedade civil organizada e com as atividades empresariais de responsabilidade socioambiental”.

O *paper* de Angela Paiva aborda o movimento negro e suas demandas por políticas de ação afirmativa no ensino superior. Com base numa rica problematização teórica, a autora identifica, no processo de redemocratização, o momento em que os “movimentos negros”, articulam essa demanda. Aponta a autora para alguns eventos e atores

sociais significativos na trajetória das políticas de ação afirmativa, como a criação dos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes e a ação dos núcleos de estudos afro-brasileiros (Neabs) em algumas universidades públicas. Por fim, destaca alguns significados e consequências da ação movimentalista em torno das cotas raciais, como a da igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior e o fato de que “suscita profundos debates na esfera pública, demandando constante reflexão teórica acerca da legitimidade das demandas dos movimentos organizados da sociedade civil e seu poder de transformação”.

Os três capítulos seguintes abordam questões relacionadas às relações entre sociedade civil e representação política. Lígia Luchmann enfrenta o complexo problema da legitimidade da representação política pelos atores da sociedade civil em esferas institucionais. Seu foco está direcionado para as insuficiências analíticas das diferentes perspectivas teóricas (sociedade civil, capital social e movimentos sociais) para enfrentar tal problema. Como alternativa a tais insuficiências, vai buscar nos desenvolvimentos teóricos recentes em torno da representação democrática, bem como nos resultados de pesquisas empíricas sobre novas institucionalidades, alguns dos seus elementos que podem potencializar a efetivação de princípios democráticos, com destaque especial para sua dimensão inclusiva.

O *paper* “Participações e representações alternativas nas democracias contemporâneas”, de Sheila Stolz, Tiago M. Franckini e Gabriela de M. Kyrillos estuda três formas de inovação institucional que estabelecem modalidades alternativas de representação. São elas: o Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o Parlamento do Mercosul e o Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Tomando como parâmetro analítico o modelo do “cubo democrático”, de Archon Fung, os autores analisam os potenciais e limites de cada uma dessas inovações no aprofundamento do ideal democrático e na superação dos limites da representação tradicional.

O artigo de Luciana Tatagiba e Karin Blikstad também tangencia a problemática da representação ao focar no processo eleitoral das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo. Nesse sentido, as autoras descrevem desde a

mobilização dos atores, a relação entre movimento, partidos e governo, chegando até a ação concreta dos atores da sociedade civil no conselho. A partir desses elementos, vão desvendando as complexas relações constitutivas entre os atores da sociedade civil e o campo institucional.

O artigo de Julian Borba e Ednaldo Ribeiro retorna ao tema do Orçamento Participativo (OP), desta vez a partir de um estudo comparado entre Porto Alegre e Montevideú, buscando identificar quais são as bases socioeconômicas e atitudinais dos cidadãos que participam desta experiência. Identificam, no OP, uma modalidade de participação mobilizada, que tem capacidade de atrair indivíduos “não centrais na estrutura social”. Além disso, verificam outros determinantes do engajamento, como o impacto da dimensão organizativa e dos laços de identificação partidária dos cidadãos para com os partidos que estão a implementar tal experimento.

A coletânea finaliza com o *paper* de Valdenésio Aduci Mendes, que aborda a democracia participativa venezuelana a partir do estudo dos conselhos comunais. O estudo inicia-se com uma contextualização de tal experiência, com destaque para o marco legal e a estrutura organizacional dos conselhos. Em seguida, apresenta seus dados empíricos obtidos a partir de pesquisa junto aos conselhos nos anos do 2009 e 2010. Suas conclusões são críticas para com tal experimento participativo, em especial quanto à sua capacidade de se contrapor ao centralismo político que vem se consolidando no país desde o início do chavismo. Nas suas palavras: “de um lado o discurso de parte do governo sobre o poder popular e a democracia, ‘revolucionária’ em nome da distribuição de recursos para as comunidades, e, de outro, um processo de recentralização de poder político nas mãos do governo Hugo Chávez Frías”.

Para finalizar, ressaltamos que os diferentes trabalhos apresentados acima trazem uma boa amostra da diversidade de enfoques e de agendas de pesquisa da sociologia política brasileira sobre os temas dos movimentos sociais, da participação e da democracia, constituindo-se, portanto, em consulta instigante aos pesquisadores da área.

*Julian Borba*

SPO/UFSC, fevereiro de 2011.





## PARA UMA ABORDAGEM PÓS-COLONIAL E EMANCIPATÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS<sup>2</sup>

Ilse Scherer-Warren

Muitas das teorias dos movimentos sociais que se tornaram clássicas fundamentaram-se em leituras acadêmicas e políticas da modernidade e modernização ocidentais. No entanto, gradativamente, tem havido iniciativas de revisão crítica quanto ao alcance interpretativo dessas análises através de teorias da pós-modernidade, dos estudos culturais e pós-coloniais.

Parte-se aqui da hipótese de que os estudos pós-coloniais e da diáspora comportam contribuições para se repensar o papel de movimentos sociais mais recentes na América Latina, na releitura e na revalorização das trajetórias de comunidades e de culturas historicamente subalternas em nosso continente.

As grandes narrativas sobre os movimentos sociais na América Latina, baseadas nas teorias de classe, da tradição marxista e nos princípios discursivos da modernidade, enfatizavam tendências universalizantes para os comportamentos coletivos. As explicações para a luta dicotômica entre as classes tornaram-se muitas vezes reducionistas, teleológicas ou previsíveis. Os modelos analíticos

---

<sup>2</sup> Uma versão prévia deste texto foi publicada, sob o título *Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina*, na *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 1 p. 17-26, jan./abr. 2010. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/revistas/index.php/ciencias\\_sociais/issue/view/7](http://www.unisinos.br/revistas/index.php/ciencias_sociais/issue/view/7)>.

foram aplicados de forma generalizada em diferentes situações e contextos históricos. Na atualidade, as questões da previsibilidade histórica e da centralidade política de determinadas classes passaram a ser questionadas na teoria e na prática dos próprios movimentos.

As teorias culturalistas e identitárias dos movimentos sociais, também denominadas de teorias dos novos movimentos sociais, tiveram o mérito de buscar a complexidade simbólica e de orientação política dos agrupamentos coletivos formadores de movimentos sociais, segundo o princípio da diversidade sociocultural (de gênero, étnica, ecológica, pela paz, por diferentes tipos de direitos humanos etc.). Transitava-se assim do pensamento universalista acerca de um sujeito único e central da transformação social para as interpretações sobre o descentralismo das lutas, da multiplicidade e contingência das identidades, incluindo pressupostos das teorias pós-modernas. Se houve avanços teóricos pelo entendimento das opressões e discriminações que ocorrem em torno de diferenças socioculturais, houve perdas pela pouca relevância atribuída ao problema das desigualdades sociais e às raízes históricas dos processos de colonização, que incluem e articulam dimensões de múltiplas formas de dominação que vão do econômico ao social, do social ao cultural, do cultural ao ideológico, do ideológico ao político e vice-versa.

As teorias institucionalistas dos movimentos sociais, especialmente as teorias da mobilização de recursos e dos processos políticos, contribuíram para a análise de oportunidades e de formas de participação de atores coletivos na esfera pública formal. Tais teorias auxiliaram no entendimento do cotidiano do fazer político institucionalizado, a partir da relação entre sociedade e Estado, em que se encontra em jogo a relação entre investimentos (recursos humanos, simbólicos e materiais) e ganhos (políticos, materiais e no plano dos direitos). Nessas abordagens, os aspectos de inclusão e integração social, nos moldes das teorias da modernização, foram frequentemente privilegiados deixando-se também, nesses casos, de aprofundar a compreensão sobre as raízes históricas mais densas dos processos de exclusão social, tais como os legados do colonialismo, que atingiram e deixaram marcas em amplos segmentos da sociedade mundial e latino-americana.

A partir da década de 1990, alguns autores, como Klandermans (1994), Tarrow et al. (1996), Castells (1996), dentre outros, vieram gradativamente aproximando os debates das teorias da mobilização de recursos (TMR) com o das teorias dos novos movimentos sociais (TNMS), objetivando analisar os processos articulatórios da diversidade dos atores envolvidos e as possibilidades políticas de uma sociedade em redes.

Os estudos pós-coloniais e da diáspora, em certa medida, incorporam alguns legados das teorias já clássicas dos movimentos sociais, mas também se distinguem em seu enfoque, direcionando-se a uma crítica da modernidade centrada na Europa; a respectiva reinterpretação da opressão e da desigualdade; e ao resgate das culturas diaspóricas de povos nativos e migrantes; bem como passando a privilegiar a seleção de novas temáticas, dentre as quais, conforme Gilroy (apud REIS, 2010), destacam-se:

- ◆ Deslocamento forçado: escravidão, exílio, migração, subordinação;
- ◆ Releitura da colonização e da modernidade, reescrevendo as “grandes narrativas” anteriores;
- ◆ Desconstrução dos essencialismos (e da polaridade West/Rest);
- ◆ Inclusão com exclusão (demandas políticas e culturais não atendidas e discriminação identitária);
- ◆ Resignificação das narrativas de emancipação.

Para essa reinterpretação histórica, os nomes de Frantz Fanon e Enrique Dussel são lembrados pela academia e pelos movimentos sociais como precursores relevantes para os estudos pós-coloniais na América Latina. Esses autores interpretaram a modernidade a partir de um outro lugar, o lugar do sujeito colonizado e, especialmente, possibilitaram a elaboração de uma nova leitura do processo histórico da colonização a partir desse lugar.

Frantz Fanon (1925-1961), psiquiatra e militante político, aborda os processos de subjetivação, construídos pelo colonialismo e introjetados pelo colonizado, em relação ao corpo do dominado, à desvalorização devida à cor das peles negras e indígenas escravizadas. O autor prevê que a libertação dessas mentes só se dará por meio

dos processos de desconstrução dessas formações discursivas e da construção de novas subjetividades dos sujeitos historicamente oprimidos e discriminados. Fanon, bastante utilizado durante os processos de independência na África, foi militante da Frente de Libertação Nacional da Argélia (FLN), publicou obras que se tornaram clássicas em vários países<sup>3</sup> e referenciadas recentemente pelos estudos culturais e da diáspora, efetuados por Hall (2003) e Bhabha (1994), dentre outros, bem como por intelectuais e militantes dos movimentos negros no Brasil e na América Latina.

Enrique Dussel (1934-) inicia suas contribuições para repensar o processo de colonização e de dominação a partir da reflexão de uma nova epistemologia, a Filosofia ou Teologia da Libertação na América Latina. Argentino, exilado e radicado no México, possui uma das mais extensas obras sobre os processos de subjetivação dos pobres e busca construir uma pedagogia do oprimido. Mais recentemente (DUSSEL, 2005), desenvolve uma teorização crítica ainda mais contundente sobre uma interpretação “eurocêntrica da modernidade mundial”, considerada como um *mito* que poderia ser assim descrito:

1. A civilização moderna autodescreve-se como mais desenvolvida e superior (o que significa sustentar inconscientemente uma posição eurocêntrica).
2. A superioridade obriga a desenvolver os mais primitivos, bárbaros, rudes, como exigência moral.
3. O caminho de tal processo educativo de desenvolvimento deve ser aquele seguido pela Europa (é, de fato, um desenvolvimento unilinear e à europeia o que determina, novamente de modo inconsciente, a “falácia desenvolvimentista”).
4. Como o bárbaro se opõe ao processo civilizador, a práxis moderna deve exercer em último caso a violência, se necessário for, para destruir os obstáculos dessa modernização (justifica a guerra justa colonial).

---

<sup>3</sup> *Pele negra, máscaras brancas* (1952) e *Os condenados da terra* (1961).

5. Essa dominação produz vítimas (de muitas e variadas maneiras), violência que é interpretada como um ato inevitável, e com o sentido quase ritual de sacrifício; o herói civilizador reveste as suas próprias vítimas da condição de serem holocaustos de um sacrifício salvador (o índio colonizado, o escravo africano, a mulher, a destruição ecológica, etc.).
6. Para o moderno, o bárbaro tem uma “culpa” (por opor-se ao processo civilizador) que permite à “Modernidade” apresentar-se não apenas como inocente, mas como “emancipadora” dessa “culpa” de suas próprias vítimas.
7. Por último, e pelo caráter “civilizatório” da “Modernidade”, interpretam-se como inevitáveis os sofrimentos ou sacrifícios (os custos) da “modernização” dos outros povos “atrasados” (imaturos), das outras raças escravizáveis, do outro sexo por ser frágil, etcetera.

Dussel (2005) conclui que, para superar as formações discursivas discriminatórias e opressivas da “modernidade”, será necessário negar a negação do *mito* da modernidade, isto é, “des-cobrir” pela primeira vez a “outra-face” oculta e essencial à “Modernidade”: o mundo periférico colonial, o índio sacrificado, o negro escravizado, a mulher oprimida, a criança e a cultura popular alienadas etc. (as “vítimas” da “Modernidade”) como vítimas de um ato irracional (como contradição do ideal racional da própria “Modernidade”). Portanto, para ele, não se trata de negar o princípio de racionalidade, central para a modernidade, mas sim, a partir de um outro olhar, aplicá-lo às necessidades e às utopias dos subalternos em relação aos processos de mudança social.

A partir dessas ideias que influenciaram os estudos pós-coloniais, complementadas por outras contribuições contemporâneas a esses estudos,<sup>4</sup> refletiremos sobre alguns princípios para a

---

<sup>4</sup> Vários estudos de intelectuais do Norte têm contribuído para o desenvolvimento recente de um pensamento pós-colonial na América Latina, dentre os quais destacam-se os de Homi Bhabha (1994); Stuart Hall (2003); Paul Gilroy (2004); Boaventura de Sousa Santos (2004, 2006, 2007, 2009) e merece ainda ser lembrada a contribuição recente de Sérgio Costa (2006).

investigação e análise de práticas dialógicas dos movimentos sociais latino-americanos, contemplando

- ◆ o posicionamento do intelectual em relação aos sujeitos de seus estudos;
- ◆ a relação entre experiência, representação e reconhecimento;
- ◆ a construção de plataformas de direitos humanos que comportem necessidades dos sujeitos subalternos;
- ◆ a construção de formações discursivas, através de práticas articulatórias em rede, que contemplem a historicidade dos sujeitos subalternos.

## POSICIONAMENTO DO INTELLECTUAL EM RELAÇÃO AOS SUJEITOS DE SEUS ESTUDOS

Na filosofia da libertação de Dussel, um dos elementos fundamentais de sua construção é a “aproximação” com o Outro, em seu espaço e tempo, na experiência cotidiana e na história. O Outro aqui refere-se aos empobrecidos, aos oprimidos, aos discriminados, aos marginalizados pelas práticas e pelos *mitos* da modernidade. Para Fanon, a história da colonização tem que ser reescrita e reinterpretada, mas, acima de tudo, é necessário descolonizar as mentes para “que cesse para sempre a servidão de homem para homem. Quer dizer, de mim para outro”. Segundo Fanon e Dussel, há uma ética de posicionamento e de comprometimento com a cultura e com o conhecimento, que influencia os caminhos da história. Hugo Achúgar (1998, p. 207), poeta e ensaísta uruguaio, contribui para a reflexão a respeito desse comprometimento a partir do seguinte relato literário:

*Hay un proverbio africano que dice: “Hasta que los leones tengan sus propios historiadores, las historias de cacería seguirán glorificando al ‘cazador’” (citado por Galeano 1997). El proverbio escenifica un conflicto permanente mediante tres personajes: leones, cazadores e historiadores, o dicho de otra manera, los oprimidos, los opresores y los intelectuales. Al*

*mismo tiempo que alude a una historia, diseña dos lugares y dos prácticas intelectuales: el lugar y la acción de los leones y el lugar y la acción de los cazadores. Hay otra historia, de origen brasileño, que ofrece una variante de interés: un hombre narra a un amigo su aventura con una onza. A medida que avanza el relato, el oyente interfiere reiteradamente en el relato, lo que obliga al fastidiado narrador a preguntar: “¿Voc é amigo meu ou da onça?”. La historia de la onza agrega un personaje o una situación al escenario del proverbio africano: se trata del intelectual que sin ser onza o león, es sin embargo amigo de la onza. Lo que se agrega es la posicionalidad del intelectual que, sin pertenecer al ámbito de los oprimidos leones, se ubica a su lado y toma, si no una identidad prestada, al menos sí una “conciencia de onza prestada”.*

Portanto, o intelectual deve fazer uma análise crítica sobre o lugar de sua fala. Assim sendo, deverá estar ciente de que há uma memória oficial hegemônica e uma memória coletiva dos “de baixo” na pirâmide social, uma memória a partir dos centros de poder e uma memória a partir dos oprimidos, uma memória intelectual hegemônica e uma memória de saberes historicamente subalternos. Desta forma, considera-se que o posicionamento, a localização e a memória são centros relevantes do debate político e intelectual contemporâneo. O que, em última instância, significa desenvolver também um debate crítico em torno da diversidade e das contradições das experiências vividas, dos poderes de representação social e das lutas por reconhecimento.

## A RELAÇÃO ENTRE EXPERIÊNCIA, REPRESENTAÇÃO E RECONHECIMENTO

A representação do social relaciona-se com a memória e a experiência, além da reflexividade, enquanto enunciado da modernidade, e tem implicações na produção das formas de reconhecimento nos planos social, cultural e político. Nas sociedades pós-coloniais, serão encontradas representações que expressam



lados distintos do processo de colonização, tanto no plano dos mitos ou de reprodução da cultura, como na produção de novos saberes. Além disso, na produção dos saberes, há poderes e legitimidades diferenciadas, frutos da supervalorização do saber científico no processo de modernização.

Esta diferença do poder de representação da fala, decorrente da legitimidade atribuída pelo lugar de enunciação do conhecimento, é criticada pelos próprios movimentos pós-coloniais latino-americanos, conforme podemos observar no discurso de Fernando Huanacuni (BRASIL DE FATO, 13 de julho de 2009), liderança intelectual dos Aymara na Bolívia, o qual defende que a retomada de culturas originárias deve estar contemplada nos processos de mudança no país, e que esta retomada, muitas vezes, é mais difícil de ser aceita pela própria intelectualidade local do que pela externa.

Primeiro, eu diria que os latinoamericanos têm que se encontrar com os indígenas, para depois poder dialogar com a Europa. O seu pensamento não está relacionado com o movimento indígena, tornaram o movimento indígena invisível porque pensavam que ele era inferior. Eles simplesmente imitaram a Europa. Dizem América Latina, percebe? Para nós, somos Aby Yala, assim chamamos nosso continente há milhares de anos. E te digo mais: temos mais diálogos com os europeus do que com os latinoamericanos. Porque os latinoamericanos querem ser como os suíços, os alemães, os ingleses, os italianos, seguem no processo de colonização.

Huanacuni esclarece também sobre o modelo indígena boliviano para pensar a transformação:

Agora está havendo uma confusão entre socialistas e povos indígenas. Quando Evo Morales ascendeu, Chávez disse que era seu irmão indígena, com seu discurso do socialismo do século 21, com seu pensamento de esquerda, que é ocidental. Mas, na Venezuela, recém estão descobrindo os povos indígenas. Muitos estão pensando que o movimento boliviano é socialista, mas é um movimento indígena. Nosso modelo não é comunista, mas comunitário.

Uma política de experiências até pode renovar as formas de representação, mas essa só terá um cunho libertador se for acompanhada de uma política de reconhecimento, e, por sua vez, o reconhecimento só se efetiva na práxis política se for acompanhado de uma política de autorrepresentação. O movimento feminista em sua chamada terceira fase começa a entender essa necessidade de relacionar experiência, reconhecimento e representação, conforme análise de Fraser (2007, p. 305):

[...] feministas estão se aliando a outros atores transnacionais progressistas, incluindo ambientalistas, ativistas do desenvolvimento e povos indígenas para confrontar as injustiças de má distribuição, não reconhecimento e má representação [...] essa política tridimensional não é nem um pouco fácil. Contudo, ela contém em si uma grande promessa para a terceira fase do feminismo. De um lado, essa abordagem pode ultrapassar as maiores fraquezas da fase dois, ao reequilibrar as políticas de redistribuição e reconhecimento. Por outro lado, pode superar o ponto cego de ambas as fases anteriores do feminismo, ao explicitamente contestar as injustiças desse mau enquadramento. Acima de tudo, tal política talvez nos permita colocar e, quem sabe, responder à questão política-chave de nossa época: como podemos integrar demandas por redistribuição, reconhecimento e representação de forma a contestar o amplo espectro de injustiças de gênero em um mundo que se globaliza?

Isso nos remete ao ponto seguinte: como construir uma plataforma de direitos humanos que respeite ou consolide os “direitos tradicionais” das populações subalternas e que inclua medidas reparadoras de suas condições históricas de sujeitos discriminados, sem que se utilize de políticas meramente assistencialistas ou clientelistas, mas que busque recuperar a história, a cultura, as vozes, os desejos e os projetos das populações subalternas e socialmente excluídas.

## DA CONSTRUÇÃO DE NOVAS PLATAFORMAS DE DIREITOS HUMANOS

Em contextos latino-americanos de profunda subalternidade de amplos segmentos populacionais (os indígenas e negros – herdeiros do escravismo colonial; os “sem tudo” – terra, teto, trabalho formal, educação etc.), seria possível combater essas múltiplas formas de exclusão social e pensar a universalidade dos direitos humanos? A resposta é negativa se for pensada a partir do universalismo relativamente abstrato da modernidade estrito senso. Mas é positiva se for pensada a partir de um universalismo que contemple as diferenças, vinculado a uma plataforma de direitos humanos em constante construção, que incorpore valores e demandas das comunidades diaspóricas a partir de dinâmicas e configurações atuais, cotidianas e receptivas a discursos emancipatórios.

As comunidades subalternas e diaspóricas no mundo globalizado não estão restritas apenas ao localismo, mas são constantemente atravessadas pelos valores e pelas relações com atores globalizados, estando assim sujeitas a processos de desterritorialização e reterritorialização, resignificando-se social e culturalmente, o que traz novos desafios para a construção de plataformas mais inclusivas de direitos humanos e para um civismo que não reduza esses povos a uma cidadania genérica da modernidade.

Consideramos que uma universalidade contingente e em constante processo de atualização, com inclusão das diferenças identitárias e de valores no contexto de uma formação discursiva pós-colonial, pode ser atingida pelos movimentos sociais através da construção de redes de significados para uma cidadania inclusiva, conforme veremos a seguir. Todavia, os avanços serão demorados e reduzidos se os intelectuais e as lideranças políticas não apoiarem e acompanharem iniciativas de políticas sociais, como as ações afirmativas, reparadoras de séculos de exclusão social. Os valores da modernidade ocidental foram incorporados em nosso país com uma herança histórica, que segundo Boaventura Santos (2006), compreende e expressa uma dívida histórica no campo dos direitos humanos:

[...] colonialismo, racismo, genocídio, escravatura, destruição cultural, impunidade, não ética da guerra. Em termos mais concretos, enquanto imigrantes europeus tiveram terras, mercados para seus produtos, trabalho e acolhimento; nos primórdios da colonização, estendendo-se em muitos casos à contemporaneidade,<sup>5</sup> negros, indígenas e seus descendentes não tiveram nem terra, nem possibilidade concreta de trabalho “livre” e, menos ainda, reconhecimento social e político, com implicações na autoestima.

Em face deste legado é que o compromisso de intelectuais com a ação movimentalista tem buscado resultados concretos de ações reparadoras, como no caso das ações afirmativas.<sup>6</sup> Contudo, para que o trabalho intelectual contribua para um processo emancipatório inclusivo dos sujeitos subalternos, não só terá que os considerar como cidadãos de direito, mas contemplar em suas reflexões as experiências e saberes desses povos, bem como as novas formações discursivas que vêm sendo elaboradas em suas práticas políticas em rede, conforme segue.

## FORMAÇÕES DISCURSIVAS CONSTRUÍDAS ATRAVÉS DE PRÁTICAS ARTICULATÓRIAS EM REDE

O comunitarismo histórico dos grupos subalternos na América Latina está dando início à transição de uma situação de marginalidade quase absoluta na esfera pública para uma outra condição em que as vozes de camadas subalternas começam, ainda que com dificuldades, a ter algum eco para além de seus territórios. Os “direitos originários”, como os dos indígenas, quilombolas, sem-terra e posseiros, passam a ser legitimados, mesmo que sujeitos a conflitos sociais profundos; e os direitos à educação (cotas étnicas, raciais e sociais) passam a ser implementados, mesmo enfrentando várias formas de resistência.

<sup>5</sup> Como no trabalho escravo, nas dificuldades de realização de uma ampla reforma agrária e da legalização de terras dos quilombos, etc.

<sup>6</sup> Refiro-me ao aumento de ações afirmativas para negros, indígenas, mulheres e outros segmentos sujeitos a desigualdades históricas, na sociedade brasileira e em outros países da América Latina.

É através de articulações em redes que os movimentos sociais vêm se empoderando, na medida em que aproximam e criam espaços interorganizacionais, de trocas materiais e simbólicas, comunicação e debate, entre as bases das ações coletivas, (incluindo-se aí os espaços comunitários do cotidiano dos grupos subalternos), contando com a mediação de agentes políticos articulatórios (fóruns e redes interorganizacionais diversas), com a possibilidade de participação em mobilizações na esfera pública (marchas, protestos e campanhas), formando, assim, as redes de movimentos sociais.

Nessa direção, as redes de movimentos contribuem para a ressignificação dos processos de colonização na América Latina e para a criação de significados em comum para a superação dos legados históricos opressores. A seguir, veremos alguns casos empíricos ilustrativos dessa análise.

**Exemplo 1:** a globalização contra-hegemônica, através da ação em rede dos movimentos sociais. Abdel-Moneim (2002, p. 55), sobre o caso do neozapatismo, observa como o uso da comunicação informatizada foi uma ferramenta estratégica para a construção de redes de solidariedade e de ressignificação simbólica, numa escala mundial e multi-identitária.<sup>7</sup>

O Ciborgue Neo-Zapatista é capaz de nos des-localar ao nos convidar a atravessar fronteiras geográficas, étnicas, e de classe, e a participar, na qualidade de leitores(as)/escritores(as) espectadores(as)/atores(atrizes) de textos/performances de uma guerrilha multimídia, de esforços de resistência virtual contra projetos globais neoliberais. O Ciborgue Zapatista é mais eficiente na sua habilidade para nos des-localar: para incitar a afirmar e transgredir diferenças, e para entrever novas “uniões radicais” na busca de solidariedade com outros indivíduos e grupos.

**Exemplo 2:** outro caso emblemático de construção de uma crítica à herança colonial e à respectiva hegemonia política de representantes brancos, mesmo no seio dos movimentos sociais, ocorreu por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as

---

<sup>7</sup> Outros desdobramentos em Scherer-Warren, 2005a.

Mulheres, realizada em 2004, em Brasília. Durante a Conferência, as mulheres negras e indígenas, observando a fraca visibilidade temática de suas questões, apesar da sua ampla presença, resolveram elaborar um documento, que passou a ser utilizado também em momentos articulatórios posteriores, denominado “Carta de Aliança de Parentesco entre Índias e Negras”, com o seguinte conteúdo:

- ◆ considerando a semelhança da opressão colonial sofrida pelos povos indígenas e afrodescendentes, em especial as mulheres;
- ◆ considerando que esses dois povos foram igualmente submetidos a processos de genocídio e/ou extermínio;
- ◆ considerando o estupro colonial, perpetrado contra índias e negras;
- ◆ considerando a expoliação e expropriação das terras, das culturas, dos saberes desses dois povos;
- ◆ considerando a perpetuação da exclusão histórica desses povos desde o término do período colonial até os nossos dias, que vitima especialmente as mulheres, distorcendo e desvalorizando suas imagens;
- ◆ considerando a necessidade da reparação histórica que o Estado brasileiro tem para com esses povos em geral e as mulheres em particular;

Decidimos:

- ◆ firmar o nosso parentesco através de uma aliança política na busca conjunta de superação das desigualdades econômicas, políticas, sociais, culturais e de poder;
- ◆ firmar uma aliança estratégica para a conquista da igualdade de oportunidades para mulheres índias e negras na sociedade brasileira;
- ◆ firmar uma aliança estratégica que dê visibilidade a índias e negras como sujeitos de direito.

Doravante, índias e negras consideram-se parentes.

Observamos, em outros fóruns posteriores,<sup>8</sup> o uso político estratégico desta noção de “aliança de parentesco”, no sentido de construir um empoderamento das etnias oprimidas pelo processo de colonização, que se consideram credoras de reparação histórica no que diz respeito à diminuição da desigualdade, à conquista de direitos, à visibilidade e ao reconhecimento social e político. O diálogo interétnico no interior do movimento das mulheres repercutiu também na própria “Articulação das Mulheres Brasileiras”, uma rede nacional de Fóruns de mulheres, que adicionou à sua denominação o seguinte subtítulo, segundo uma de suas lideranças: “AMB – uma articulação feminista e antirracista.” Isso se definiu, afirmando o feminino e também afirmando o antirracismo como uma questão central. Isso tudo é fruto das mulheres negras dentro da AMB”.<sup>9</sup>

**Exemplo 3:** por fim, merece ser mencionado o caso das articulações de lutas territoriais, nas quais têm participado, em diferentes momentos, organizações de base, como a dos sem-terra, sem-teto, quilombolas, indígenas, mulheres camponesas, dos atingidos por barragens e outras, e articulações de representação como o Fórum Nacional de Reforma Agrária (FNRA), o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a Via Campesina, dentre outras redes nacionais e transnacionais da sociedade civil organizada.

Apesar da diversidade de origem e, às vezes, de concepções dos sujeitos desses movimentos, há identificações políticas possíveis e possibilidades de construção de pautas ancoradas em significados simbólicos e políticos similares, como a do princípio da “função social da propriedade”. A articulação em torno desse princípio se dá a partir de um lugar de fala comum dos sujeitos envolvidos, de uma crítica aos processos de colonização e da ocupação da terra rural ou urbana no Brasil.

Portanto, quando essas organizações defendem a Carta da Terra, que visa à democratização da propriedade a partir de um limite em seu tamanho e pela observação de sua função social, o que pretendem é a reparação de um processo de colonização que deixou um legado

---

<sup>8</sup> Durante o trabalho de campo do Projeto AMFES, Ilse Scherer-Warren, 2005.

<sup>9</sup> Entrevista com Guacira, ex-coordenadora da AMB, para o Projeto AMFES, 2005.

estrutural no desenvolvimento das desigualdades sociais. Os fóruns da sociedade civil têm sido atores estratégicos para a construção e a consolidação de novos significados sobre o direito à terra produtiva, à moradia, a um território comunitário para populações historicamente excluídas no Brasil, bem como para o caminho das lutas, conforme as palavras de um entrevistado representante do FNRA:<sup>10</sup>

Nós só agimos como Fórum quando há unidade na diversidade e na compreensão das diferenças. Quando não há, não se briga. Cada um age da sua maneira, mas respeitando as diferenças. Então vamos fazer tudo o que é possível dentro do fórum para que tenha unidade, que tenha ação conjunta...

Quando falo em terra, entra a questão da luta pela reforma agrária, à questão da demarcação das terras indígenas, dos quilombolas, ribeirinhas, dos fundos de pastos, dos pescadores. Tudo que entra na questão da terra, entra aí, a luta pelo meio ambiente, recursos naturais, a biodiversidade [...]. Nós tentamos unificar esses vários pensamentos em torno de algumas ações concretas [...].

O Fórum cresce e se consolida como espaço de todo mundo. Porque um dos grandes problemas dos movimentos do campo e da esquerda como um todo, tanto sindical quanto popular, era a chamada de defesa das teses: vocês estão somente para defender ideias, concepções, e você não discutia alternativas de ações concretas em conjunto, por quê?

Se nós não nos acertamos do ponto de vista das ideias, vamos tentar na prática então o que é possível [...] nós descobrimos que o melhor jeito de você defender suas ideias é fazendo. Estamos descobrindo metodologicamente e pedagogicamente, que a melhor maneira de você construir unidade é na ação concreta e não no discurso. (Representante da coordenação do FNRA, 2005).

Será, portanto, através de ações e relações sociais não isentas de conflitos que os atores em rede constroem suas novas plataformas

<sup>10</sup> Para o Projeto AMFES, 2005.



políticas e significados simbólicos para as lutas, observando-se, por um lado, o direito à diferença, dentro de determinados limites ideológicos e éticos e, por outro, a unidade possível na ação, não necessariamente homogênea, mas complementar e solidária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao posicionamento do intelectual em relação aos sujeitos de seus estudos, não se trata aqui de negar a contribuição de conhecimento acumulado das ciências humanas no campo das ações coletivas, mas de apreciar sua validade em cada contexto histórico e territorial; nem tampouco de ser um mero reprodutor da fala dos sujeitos das pesquisas, como foi bastante comum na segunda metade do século passado nos chamados estudos sobre os “movimentos populares” na América Latina. O que é necessário é se abrir para compreender o significado do pensar e do fazer do “outro”, mas não apenas enquanto “outro” e sim como parceiro de uma prática e de uma utopia de transformação em direção a uma sociedade mais justa social e culturalmente. Ainda que essas parcerias tenham sido palcos de diversidades culturais e políticas, as redes e os fóruns de sociedade civil têm buscado construir ações complementares e emancipatórias em torno de objetivos em comum.

Essas parcerias numa prática de movimento comportam necessariamente uma dimensão ética e uma dimensão política. Portanto requer um reconhecimento do sujeito, que vive uma condição de subalternidade, como sujeito de direitos em suas demandas por mais igualdade (ou redistribuição) e por respeito às diferenças culturais. Fraser (2007) referiu-se à necessidade de integrar demandas por redistribuição, reconhecimento e representação na contestação às injustiças de gênero num mundo que se globaliza. É necessário acrescentar que, na situação de um mundo pós-colonial, uma política que transcenda os condicionamentos colonizados dos sujeitos subalternos deverá se dirigir a um espectro mais amplo de injustiças, tais como as vinculadas aos processos históricos e ainda cotidianamente rotineiros de discriminação étnica, racial, religiosa, sexual e de outras minorias sociais.

Essas demandas legitimam novas formas de convivência social e possibilitam a criação de novos contratos sociais que vêm permitindo uma aplicação mais ampla de direitos já estabelecidos ou a criação de novos direitos. O dilema é como coadunar os ditos valores ou “direitos universais”, frequentemente criados no espírito da modernidade ocidental, com novos direitos advindos da diversidade e da subalternidade de povos colonizados? Segundo Wallerstein (2007, p. 84), seria preciso universalizar valores particulares e particularizar valores universais, onde “uma alternativa possível é uma multiplicidade de universalismos, que lembraria uma rede de universalismos universais” (p. 124).

Mas como, nesse processo, não cair nas armadilhas da colonização na política e na construção do conhecimento? Grosfoguel (2008), compartilhando com as ideias de Mignole (2000), propõe um apelo a um universal que seja um pluriversal, em outras palavras, “um universal concreto que há de incluir todas as particularidades epistêmicas rumo a uma ‘socialização transmoderna e descolonial do poder’”. Encontra no seguinte dizer dos neozapatistas um exemplo dessa dinâmica: “*luchar por un mundo donde otros mundos sean posibles*” (GROSFOGUEL, 2008, p. 144).

Trata-se, enfim, de defender uma proposta de ação que contribua para que direitos universais já consolidados se estendam aos amplos segmentos de subcidadãos e que emergjam novos direitos que atendam às demandas por igualdade e por reconhecimento das diferenças, criando universalismos pluriversais e contingentes.

Mas essa dinâmica exige um modo de se relacionar que, para além da escuta recíproca, exija solidariedade e horizontalidade nos compartilhamentos. Vemos a emergência dessa dinâmica nas práticas concretas e discursivas produzidas por múltiplos sujeitos coletivos, atuando através de redes de movimentos<sup>11</sup> que congregam organizações civis de base, mediadores políticos oriundos de organizações articuladoras, movimentos sociais populares propriamente ditos e a participação e contribuição de outras lideranças políticas e intelectuais no trabalho de tradução

<sup>11</sup> Outros desdobramento sobre essa forma de ser movimento encontra-se em Scherer-Warren (2005a, 2006, 2008a).

entre os diversos saberes e ideários comuns. Esse trabalho exige buscar na realidade dos sujeitos sociais a inter-relação entre três dimensões necessárias ao desenvolvimento de uma reflexão crítica e emancipatória nos movimentos sociais: a dimensão das condições materiais de existência (desigualdade, pobreza, desemprego, segregação espacial); a dimensão das condições simbólicas de sua reprodução (estigma, discriminação, desvalorização pessoal e coletiva); e as condições políticas decorrentes (subcidadania, precariedade no plano dos direitos humanos, desempoderamento).

## REFERÊNCIAS

- ABDEL-MONEI, Sarah G. O Ciborgue Zapatista: tecendo a poética virtual de resistência no Chiapas cibernético. *Rev. Estudos Feministas*. Florianópolis: Editora da UFSC, v. 7, n. 1-2, p. 39-64, 2002.
- ACHÚGAR, Hugo Leones. Cazadores e historiadores: a propósito de las políticas de la memoria y del conocimiento. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; MENDIETA, Eduardo; PORRÚA, Miguel Angel (Ed.). *Teorias sin disciplina: latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate*. 1998. Disponível em: <<http://ensayo.rom.uga/critica/teoria/castro/>>. Acesso em: 3 jul. 2009.
- BHABHA, Homi K. *O local da Cultura*. Tradução de Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis, Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. 395 p. (Coleção Humanitas).
- CASTELLS, Manuel. *The power of identity*. 2. ed. Oxford: Blackwell Publishers, 1997. 461 p. (The information age: economy, society and culture). ISBN 978-1-4051-9687-1
- COSTA, Sérgio. *Dois Atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 55-70. ISBN 987-1183-24-0. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Dussel.rtf>>. Acesso em: jul. 2009.
- FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Rio de Janeiro: Fator, 1983.
- FANON, Frantz. *Os condenados da Terra*. Tradução José Lourênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Rev. Estudos Feministas*, v. 15, n. 2, Florianópolis, maio/ago. 2007.

GILROY, Paul. *Entre campos: nações, culturas e o fascínio da raça*. Tradução Célia Maria Marinho de Azevedo et al. São Paulo: Annablume, 2007.

HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Do pós-moderno ao pós-colonial e para além de um e outro. Conferência de Abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, realizado em Coimbra, de 16 a 18 de Setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. As dores do pós-colonialismo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 ago. 2006. Tendência/Debates.

\_\_\_\_\_. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*, S. Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *As vozes do mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina: Caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v. 2, n. 54, set./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo. *História: debates e tendências*. Passo Fundo: Ed. UPF, 2008.

\_\_\_\_\_. Redes sociais: trajetórias e fronteiras. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério L. L. da (Org.). *Redes, sociedade e território*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007b.

\_\_\_\_\_. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, 2006, p. 109-130.

\_\_\_\_\_. Redes sociales y de movimientos en la sociedad de la información. *Nueva Sociedad*, Venezuela, n. 196, mar./abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Projeto AMFES (As múltiplas faces da exclusão). UFSC/UNB/CNPq, 2005.

TARROW, S.; McADAM, D.; TILLY, C. The Map of Contentious Politics. *Mobilization*, San Diego, v. 1, n. 1, p. 87-98. 1997.



# MOVIMENTO INDÍGENA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970: CONSTRUÇÃO DE BASES PARA O ROMPIMENTO DA INVISIBILIDADE ÉTNICA E SOCIAL

Ana Lúcia Vulfe Nötzold

Clovis Antonio Brighenti

## INTRODUÇÃO

Este ensaio é uma tentativa de compreender o surgimento do movimento indígena, articulado na periferia dos movimentos sociais e sindicais brasileiro na década de 1970. O movimento indígena surge no contexto de pressão social pelo fim da repressão militar e do cerceamento dos direitos políticos e, particularmente, pelo fim da tutela estatal a que estavam submetidas as comunidades indígenas no Brasil. Houve tentativas de articular o movimento indígena nascente à luta política nacional, mas este, apesar de estar inserido no processo de democratização do país, manteve o viés da etnicidade, o que lhe conferiu um caráter específico, ou seja, um movimento social fundamentado na experiência étnica.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> As leituras em etnicidade podem ser conferidas em Poutignat e Streiff-Fenart, 1998.

O surgimento do movimento indígena é resultado do contexto de mudanças que ocorriam no Brasil, mas também em vários outros países. Segundo Ridenti,<sup>13</sup> havia um sentimento de que o mundo estava mudando, de que a mudança estava em nossas mãos, tudo podia ser transformado. No meio eclesial também havia essa sensação de mudança. O movimento indígena nascente contou com o apoio decisivo de um pequeno setor da Igreja Católica que se articulava em torno da Operação Anchieta (OPAN), criada em 1969 e do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), criado em 1972.<sup>14</sup>

## AS ASSEMBLEIAS DE CHEFES INDÍGENAS E O ROMPIMENTO DA TUTELA

No ano de 1974, ocorre o primeiro “encontro de chefes indígenas” no município de Diamantino em Mato Grosso com indígenas deste estado. Nesse encontro, participaram dezesseis pessoas, representando nove povos distintos: Apiaká, Kayabi, Tapirapé, Rikbáktsa, Irantxe, Paresi, Nambikwara, Xavante e Bororo (CIMI, 1974, p. 2). Esse encontro, que mais tarde seria considerado a 1ª Assembleia de Chefes Indígenas, marcou uma nova forma de pensar a ação indigenista no Brasil e pode ser considerado também um marco da presença indígena na vida política no Brasil. Segundo Antonio Iasi:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> RIDENTI, Marcelo. História Política e Cultura: 40 anos de 1968. In: Anotações pessoais da aula inaugural do CFH/UFSC em 17 de Março de 2008.

<sup>14</sup> A Operação Anchieta e o Conselho Indigenista Missionário foram criados no interior da Missão Jesuíta e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, respectivamente, para contribuir com as velhas práticas da evangelização e colaborar com o Estado brasileiro, vindo a modificar radicalmente suas práticas logo após a criação, assumindo a tarefa de apoiar a “autodeterminação” dos Povos Indígenas. Sobre o surgimento do CIMI e Opan, ver SUESS, 1989; RUFINO, 1996; PREZIA, 2003.

<sup>15</sup> Antonio Iasi é padre jesuíta e foi um dos fundadores do Conselho Indigenista Missionário, tendo ocupado cargo de secretário executivo nos primeiros anos de criação dessa entidade católica. Durante muitos anos viveu na Missão Anchieta – no estado do Mato Grosso. Iasi comenta que o trabalho da Missão até o início da década de 1970 era no sentido de promover o ‘índio’, este deveria ser ‘civilizado’, integrado à sociedade nacional (PREZIA, 2003, p. 45).

A conclusão mais importante que se poderia tirar deste primeiro encontro de Chefes Indígenas é que os índios são capazes de resolver seus próprios problemas, planejar e construir seu próprio futuro, desde que os brancos não os atrapalhem. Esse branco pode ser a FUNAI, as Missões ou os exploradores de toda espécie. (CIMI, 1974, p. 2).

Esta conclusão de Iasi reflete o contexto indígena e indigenista do país ao questionar o poder tutelar. A tutela ao indígena no Brasil remonta ao século XIX. Em 1831, com a revogação das Cartas Régias de Dom João VI de 1808 e 1809, cessaram-se os efeitos da servidão então estabelecida. Os indígenas libertos foram considerados órfãos e entregues aos respectivos juízes de órfãos. Foi na República, porém, que a tutela foi aplicada a todos os indígenas no Brasil, através do Art. 6º do Código Civil Brasileiro de janeiro de 1916. Esse código estabelecia o significado da “incapacidade relativa dos silvícolas”, prevendo um regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais.<sup>16</sup> Segundo Enio Cordeiro (1999, p. 62):

O decreto 5.484, de 1928, regulamentou a situação jurídica dos índios, colocando-os sob a tutela do Estado, representado pelo SPI [Serviço de Proteção ao Índio], do qual poderiam emancipar-se progressivamente. Termina assim a tutela orfanológica, que de conformidade com a tradição legal anterior era exercida pelos juízes de órfãos.

Em relação ao poder tutelar, Antonio Carlos de Souza Lima (1995, p. 43) comenta que era:

[...] uma forma reelaborada de uma *guerra*, ou, de maneira muito mais específica, do que se pode construir como um modelo formal de uma das formas de relacionamentos possível entre um “eu” e um “outro” afastados por uma alteridade (econômica, política, simbólica e espacial) radical,

---

<sup>16</sup> Código Civil de 1916: Art. 6º São incapazes, relativamente a certos atos (art. 147, I), ou à maneira de os exercer: III – os silvícolas. Parágrafo único. Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do País. Esse código foi revogado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.



isto é, a *conquista*, cujos princípios primeiros se repetem – como toda repetição, de forma diferenciada – a cada pacificação.

A tutela se convertia em atitudes e práticas políticas:

O melhor produto da dinâmica tutelar seria, talvez, a figura das *reservas indígenas*, i. é., porções de terras reconhecidas pela administração pública, através de seus diversos aparelhos como sendo de posse de *índios* e atribuídas, por meios jurídicos, para o estabelecimento e a manutenção de povos indígenas específicos. (LIMA, 1995, p. 76).

Havia no ideário brasileiro a concepção da incapacidade e inferioridade do indígena perante o cidadão brasileiro. Essa incapacidade não se refletia apenas nos atos da vida civil mas também no âmbito da vida política e na responsabilidade penal, conforme aponta Rosane Lacerda (2008, p. 16):

Esta visão dos índios como portadores de uma incapacidade natural levou a que fossem vistos também como naturalmente sem voz e inativos, sempre necessitando serem representados em seus diversos interesses. Levou também à ideia de serem totalmente incapazes de sobreviver frente à suposta superioridade do aparelho “civilizado” não-indígena. Os índios estariam, enfim, destinados a desaparecer da face da terra. O tipo de tratamento recebido por parte do Estado ou da sociedade brasileira apenas aceleraria ou retardaria tal processo. O seu acaso, contudo, seria inevitável.

Nas reservas, os mecanismos de repressão eram aplicados para coibir qualquer tentativa de manifestação contrária à administração ou à prática adotada. Para Aneliese Nacke (2007, p. 52):

Mecanismos de repressão passaram a fazer parte do cotidiano das famílias indígenas. Dentre outros pode-se mencionar a prática da transferência compulsória de indivíduos para outras TIs [terras indígenas], o que implicava no rompimento de redes de parentesco e solidariedade existentes na terra de

origem, bem como a perda da moradia e das terras em que plantavam.

É nesse contexto que a tutela torna-se um dos elementos que mais afastava os indígenas de qualquer participação na vida política brasileira. O emprego do poder tutelar permitia ao Estado não apenas o controle sobre a população, mas especialmente a repressão. No Sul do Brasil, entre os indígenas Kaingang, a prática da transferência de pessoas de uma terra indígena para outra era corriqueira. Bastava qualquer percepção de insubordinação, que o poder local aplicava o direito tutelar, ou seja, a repressão. O poder local a que nos referimos era a junção da chefia do posto, cargo de confiança, geralmente ocupado por um não indígena, na maioria das vezes com a convívência do cacique da aldeia.

Com a extinção do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e a criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (Lei nº 5.371 de 5 de dezembro de 1967), a prática da tutela e a perspectiva da integração dos povos indígenas continuou e foi externada com maior precisão na Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. A criação da FUNAI ocorreu num contexto em que o Brasil era governado pelo regime militar e, nessa perspectiva, o SPI não estava sintonizado com as mudanças propostas pelo regime. A FUNAI vem a ser o órgão capaz de desenvolver nas comunidades indígenas a política imposta pelos militares, que implicava em repressão e controle associados ao desenvolvimento econômico através da exploração dos recursos naturais das próprias terras indígenas. Na lógica militar, nada mais apropriado que a tutela para manter o controle sobre os indígenas, suas terras e recursos naturais nelas existentes.

Na perspectiva do rompimento dessa prática tutelar, Antônio Iasi observa que os indígenas tinham capacidade de autogovernar-se, ou seja, ao contrário do que dispunha a legislação brasileira, na interpretação desse religioso, os indígenas eram capazes não apenas de equacionar suas demandas, mas decidir seu futuro. Porém, essa capacidade necessitava de “autonomia”, ou seja, os próprios indígenas deveriam construir um movimento com condições de eliminar a tutela estatal e outras práticas tutelares presentes no pensamento da

sociedade brasileira. Esse pensamento é representativo da categoria “branco” na análise de Iasi, quando afirma: “[...] desde que os brancos não os atrapalhem. Esse branco pode ser a FUNAI, as missões ou os exploradores de toda espécie.” Além de algumas missões religiosas e do Estado por meio da Funai, não havia, naquele momento, outros interlocutores e mediadores da relação do indígena com a sociedade nacional, exceto as relações estabelecidas localmente com os regionais, no comércio e na relações sociais.

Outro aspecto relevante no discurso de Iasi é a perspectiva da etnicidade. Em seu discurso, os “brancos” são compreendidos não apenas como aqueles que de alguma forma interagem com os indígenas no sentido da “integração”, mas observa que o próprio movimento indígena estava sendo gestado na perspectiva étnica, na dicotomia brancos *versus* índios. Se por um lado essa dicotomia fortalecia as relações internas entre os indígenas, criava unidade entre povos distintos, de regiões e realidades também distintas, por outro mantinha um relativo distanciamento de outros movimentos sociais e políticos brasileiros. A pauta estabelecida pelas assembleias tinha um caráter específico, dando ênfase para os problemas vividos nas comunidades e apontando possíveis soluções.

## A CONSTRUÇÃO DE UM MOVIMENTO ESPECÍFICO

Segundos Matos (1997), entre 1974 a 1984, ocorreram cinquenta e sete assembleias indígenas em todas as regiões do Brasil, destacando-se as ocorridas em 1974 no estado do Mato Grosso; em 1975, nos estados do Pará, Mato Grosso e Rio Grande do Sul; em 1976, nos estados do Amapá e Mato Grosso; em 1977, nos estados de Roraima, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; em 1978, nos estados do Mato Grosso e Goiás; e em 1979, nos estados de Pernambuco e Amazonas.

Concomitante à realização das assembleias nacionais, vão acontecendo encontros regionais, e, a partir de 1978, o movimento indígena iniciou mobilizações nacionais dentro da estratégia de intervenção nas políticas públicas. A primeira mobilização ocorreu em Brasília contra o projeto de *emancipação do índio*, apresentado

pelo Ministro do Interior Rangel Reis. Se a tutela negava ao indígena o direito de ser cidadão, o projeto da emancipação negava a própria identidade indígena.

Naquela distante época, estávamos sendo acuados pela geopolítica modernizadora da ditadura – era o final dos anos 1970 –, que nos queria enfiar goela abaixo o seu famoso projeto de emancipação. Esse projeto, associado como estava ao processo de ocupação induzida (invasão definitiva seria talvez uma expressão mais correta) da Amazônia, consistia na criação de um instrumento jurídico para discriminar quem era índio de quem não era índio. O propósito era emancipar, isto é, retirar da responsabilidade tutelar do Estado os índios que se teriam tornado não índios, os índios que não eram mais índios, isto é, aqueles indivíduos indígenas que “já” não apresentassem “mais” os estigmas de indianidade estimados necessários para o reconhecimento de seu regime especial de cidadania (o respeito a esse regime, bem entendido, era e é outra coisa). (CASTRO, 2006).

Os temas tratados durante as assembleias giravam em torno de três eixos básicos: o primeiro eixo propunha o rompimento do isolamento a que estavam submetidas as comunidades indígenas no Brasil, pela ação tutelar e pela repressão imposta pelo órgão indigenista. Na medida em que rompiam o isolamento, percebiam que as realidades eram semelhantes, ou seja, que os problemas de uma comunidade de determinada região do Brasil assemelhavam-se aos problemas de outra região. Nesse aspecto, o conhecimento da realidade e a construção de laços de solidariedade entre comunidades e povos foi uma etapa importante na construção das bases do movimento indígena. Importante também destacar que havia situações de povos que eram “inimigos” em suas realidades históricas e culturais; mas percebiam que, diante de um “inimigo” maior, denominado “branco”, essas diferenças ficavam em segundo plano.

Abaixo, fragmentos de depoimentos indígenas durante as assembleias, registrados no Boletim do CIMI:

Então, meus irmãos, todos brasileiros, nós viemos aqui, eu não sabia o que eu ia fazer. Pra bem dizer, eu nunca saí, nunca tive numa reunião e em Euclides da Cunha saí até assustado: eu não sabia o que eu ia fazer. Agora saí de lá, no futuro de dizer aqui, o que é que esses conterrâneos índios Xokó, o que é que sofri. Cheguei aqui e achei uma situação dessa. Pensava que eles moravam em casa e era com rua, até que me acanhava. Nós lá tamo sofrendo e chego aqui e vejo uma situação maior. Então viemos aqui dar um apoio a eles e dá apoio a todos. (MARCELINO, 1980).

Estamos despertando a consciência dos índios [...] estamos na mesma luta. Temos que ajudar uns aos outros nessa questão. Portanto, meus amigos, não vamos esmorecer. Vamos lutar sempre, custe o que custar. Vamos fazer como Tiradentes. Vamos sofrer e se preciso até morrer para a melhoria pros nossos filhos [...] a gente tem que morrer pelo que é da gente, custe o que custar. Não vamos esmorecer. (BORORO, 1975).

Esta parte, nós irmãos, aquele que tiver conhecimento abaixo de Tupã dá apoio para os outros. Como eu vim muito de longe, eu estou aqui na presença dos irmãos. To muito satisfeito. O prazer é meu estar com todos aqui. Agora, eu a minha tribo, o que puder ajudar a parte dos irmãos, eu ajudo. (TURURIM, 1979).

Primeira vez convidar chefes [caciques] de outras tribos para falar como se faz na área. Conversa que nós vai falar, conversa séria. Nós não sabe o que acontece, o que está acontecendo lá longe está na hora de falar, ajudar o chefe. Tem chefe forte, outro não é tão forte, outro mais que forte. (MARAKANÃ, 1977).

Ser civilizado significa fazer o que estamos fazendo hoje. Todos reunidos pra falar sobre os nossos problemas e encontrar juntos as soluções. Eu, por exemplo, não devo procurar meu próprio interesse particular. Mas o interesse de toda comunidade. Eu isso entendi que é ser civilizado. (SANTOS, 1976).

Ainda nesse primeiro eixo, identificamos uma insurgência contra o controle exercido pela Funai sobre as comunidades. Durante a XI Assembleia, na aldeia Xavante em São Marcos – MT,

os participantes elaboraram uma “declaração sobre o direito de ir e vir, referente aos índios: ‘O índio tem o direito de viajar e participar da reunião da outra tribo, para discutir o problema da reserva. Deve ser respeitada a reserva do indígena. Respeitar as pessoas e a cultura do indígena.’” (CIMI, 1978).

Um segundo eixo de debate relacionava-se aos problemas gerados pelas questões fundiárias, como a não demarcação das terras, as invasões e os arrendamentos praticados pelo órgão indigenista. As terras representavam a possibilidade de sobrevivência física e cultural. Ao analisarmos a presença dos indígenas nas assembleias, constatamos que a grande maioria vivia em terras demarcadas, porque, nesse período, a luta pela recuperação e demarcação das terras tradicionalmente ocupadas não havia iniciado. Os indígenas viviam no que restava das antigas reservas criadas pelos governos provinciais e pelo Serviço de Proteção ao Índio. Porém, quase todas as terras estavam com problemas, como arrendamentos e presença de intrusos. Outro aspecto importante a destacar dessa primeira assembleia, é que, nesse período, cada qual falava por si ou pelo seu chefe (cacique), não havia representações políticas regionais.

Nós viemos de longe e queria levar uma solução daqui. Faz três anos que eu estou lutando. O problema de nossa terra são os brancos que estão intrusando a nossa área. Eles pegam só terras boas pra plantar. E o índio sempre planta na coxilhas, nas pontas das serra. A minha área é registrada: tem 15 mil ha. Tem 1.300 índios: Guarani, 150; Kaingang, 1.150. Tem muita exploração dentro da minha área, no posto (da Funai). (KAINGANG, 1978).

Num terceiro eixo, identificamos discursos que enfatizam o enfrentamento com as políticas públicas. Em termos metodológicos, esse eixo seria mais genérico, por tratar temas gerais. Porém, identificamos demandas de várias ordens, desde omissão ou maus tratos do chefe de posto, apropriação indébita do patrimônio indígena, problemas com escola e atendimento à saúde, passando para o enfrentamento ao projeto de emancipação, aglutinando propostas amplas de autonomia e respeito à diversidade.

Tem uma serraria da FUNAI que serra cento e poucas dúzias por mês. Dizem que a madeira é do índio, mas o índio não ganha. Madeira nós temos de sobra, mas não temos ordem de derrubar. Destes 1.300 índios, a maior parte não tem casa. Está morando em casa de capim, no mato: não tem madeira pra eles construir. Nós vamos falar no posto e eles falam que madeira só vendida. Mas eu não vou comprar o que é meu. (KAINGANG, 1978).

A leitura dos documentos das assembleias indígenas do final dos anos 1970 permite afirmar que o movimento indígena ampliou suas formulações com críticas e propostas elaboradas a partir de análises mais profundas. Também começou a externar críticas às ações das missões religiosas:

Pelas missões porque nos matam por dentro, esquecem as nossas tradições, cultura e religião. Impõem-nos outra religião desprezando os valores que já possuímos. Isso descaracteriza ao ponto de envergonharmos de sermos índios. (CIMI, 1978).

O documento critica também o Estado, especificamente o órgão indigenista:

Pela Funai, porque em quase todas as circunstâncias, principalmente o problema da terra, que ultimamente precisou ter chegado a casos extremos, para que o órgão pudesse se apresentar e procurar uma solução imediata. (CIMI, 1978).

O caso extremo a que se refere o documento diz respeito a ações de indígenas das Terras de Rio das Cobras-PR e Nonoai-RS que haviam expulsado de suas terras centenas de famílias de arrendatários. No documento, a assembleia presta solidariedade às referidas comunidades indígenas, mas lastima a situação que se encontram os colonos expulsos, vítimas também da inoperância do órgão governamental responsável pela questão fundiária, enfatiza o documento.

O documento ainda faz críticas ao projeto de emancipação proposto pelo executivo: “O mesmo diz respeito à mudança de certos

termos do Estatuto do Índio. O que pudemos apurar foi através da imprensa, que diz da emancipação do índio e a distribuição de terras em lotes de famílias indígenas” (CIMI, 1978).

O documento final da assembleia de chefes indígenas que ocorreu em dezembro de 1978, na cidade de Goiânia-GO, reitera a contrariedade do movimento indígena com relação ao projeto de emancipação:

Ante a iminência de ver o novo projeto de decreto de emancipação que “regularizará” o Estatuto do Índio assinado por V. Excia. viemos respeitosamente cientificar o Sr. Presidente dos problemas levantados, e concluídos nesta assembleia. [...] deixamos aqui o nosso parecer, o parecer do índio. O único indivíduo que não foi convidado a dar o seu parecer a respeito da emancipação que o vai atingir. (CIMI, 1978).

Entretanto, a legitimidade do movimento, a todo instante, era questionada. Esse questionamento levou o movimento indígena a externar, perante a sociedade brasileira, sua autenticidade e legitimidade:

[...] antes de tudo, queremos deixar claro que a iniciativa do encontro e as declarações são puramente e somente dos índios. É o contrário do que pensam muitos, especialmente aqueles que estão interessados em exterminar com as sociedades indígenas, dizendo que os “padres são os instigadores dos índios”. Isso simplesmente é um grave erro, por não querer reconhecer que também somos capazes de procurar, discutir e solucionar nossos problemas. (CIMI, 1978).

Até final de 1970, as assembleias e encontros indígenas eram apoiados financeiramente pelo CIMI e pela OPAN. A partir da 14ª assembleia de chefes indígenas, que ocorreu entre os dias 7 e 9 de junho 1980, na cidade de Campo Grande, os indígenas criaram a União das Nações Indígenas (UNI) (inicialmente, utilizava-se a sigla UNIND), como organização política, posteriormente tornada jurídica. Dessa forma, o movimento indígena passou a gerenciar



grande parte dos recursos destinados às suas reuniões e mobilizações. A UNI sintetizou os ideais da busca da autodeterminação dos povos indígenas. No ato de sua criação, o cacique guarani João Carvalho afirmou que “uma raiz está nascendo no fundo da terra para que ninguém arranque, para que o índio sempre tenha força, aquela união que reúne índio com índio” (JORNAL PORANTIM, 1980).

O cacique reclamou que a FUNAI não propiciava reuniões indígenas e que a FUNAI não aceitaria uma organização criada pelos indígenas. Inclusive, já havia manifestações da presidência da FUNAI, afirmando que uma entidade indígena seria ilegal. Em virtude da tutela, somente o órgão indigenista poderia representar os indígenas.

Durante os anos de 1980, a UNI esteve à frente de importantes manifestações indígenas: organizou dois encontros nacionais dos povos indígenas, assembleias regionais e cursos de formação, visando ao fortalecimento do processo organizativo. O resultado dessa ação organizativa foi a participação ativa dos povos indígenas no processo constituinte a partir de 1987, que culminou na aprovação do atual texto constitucional de 1988, modificando radicalmente os direitos indígenas. Porém, para uma análise do processo do surgimento e atuação da UNI, é necessária uma análise mais detalhada, que não é objeto desse livro.

A partir do final da década de 1970 e início de 1980, são criadas diversas organizações não governamentais (ONGs) indigenistas, como a Associação Nacional de Ação Indigenista (ANAI), com sedes em Salvador e Porto Alegre; e a Comissão Pró-Índio (CPI), com sedes em São Paulo e Rio Branco. Essas organizações eram criadas por antropólogos, juristas e simpatizantes da causa indígena no meio urbano/universitário, justamente no momento em que o projeto da emancipação estava em debate e que o movimento indígena conquistava visibilidade na sociedade brasileira:

Foi em reação a esse projeto de desindianização jurídica que apareceram as Comissões Pró-Índio e as ANAIs (Associação Nacional de Ação Indigenista); foi também nesse contexto que se formaram ou consolidaram organizações como o Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e o PIB, o “Projeto

Povos Indígenas no Brasil” do CEDI (o PIB, como todos sabem, está na origem do ISA). Tudo isso surgiu desse movimento, que se constituiu precisamente em torno da questão de quem é índio – não para responder a essa questão, mas para responder contra essa questão, pois ela não era uma questão. (VIVEIROS DE CASTRO, 2006).

## TENTATIVAS DE IMPEDIR A REALIZAÇÃO DAS ASSEMBLEIAS

Concomitante ao descrédito à legitimidade, havia também a tentativa de impedir, por meio de coerção, a participação dos chefes indígenas nos encontros e assembleias. A VII Assembleia dos Chefes Indígenas que ocorreria em Roraima, na aldeia Surumu, ficou prejudicada porque “A Funai, por meio da Polícia Federal, interrompeu e suspendeu a reunião dos tuxauas. A partir daí começou um clima crescente de repressão para impedir a organização dos povos indígenas da região” (CIMI, 2001, p. 127).

Nada fugia ao olhar controlador e repressor do chefe de posto. No Sul do Brasil, o controle exercido pela FUNAI ficou registrado no serviço de inteligência e controle, através da Assessoria de Segurança e Informação (ASI/FUNAI), que era responsável por fiscalizar as ações de indígenas e indigenistas. Em 6 de fevereiro de 1978, o cacique xavante da aldeia São Marcos-MT, Aniceto Tsudzawèrè, encaminhou convite à reunião que iria ocorrer em sua aldeia. O convite chegou ao líder kaingang Vicente Focãe Fernandes da TI Xapecó. O chefe de posto, Franklin Mäder, tomou conhecimento do convite somente após o retorno das lideranças da referida reunião, fez cópia e enviou ao Delegado Regional da 4ª DR da FUNAI, José Carlos Alves, comunicando a realização da reunião e informando da participação Kaingang, conforme se pode ver abaixo:

Of. n. 08/70-Pix<sup>17</sup>

Do chefe do PI. Xaçecó

Ao Senhor Delegado Regional

Assunto: Reunião do CIMI em São Marcos-MT

Prezado Senhor

Anexo estou remetendo a Vossa Senhoria, cópia do CONVITE, para reunião de índios na aldeia São Marcos MT, **realizada pelo CIMI** de 15 a 19 de maio PP. O original do convite anexo, está em mãos dos índios Vicente Fernandes e Salvador Capanema deste PI., que a **revelia desta chefia** participaram da reunião realizada em São Marcos-MT [...]. (Grifo nosso).

Observemos que o chefe de posto informa aos superiores que desconhecia o convite. Essa informação pode ter significado duplo, tanto no sentido de criminalizar os indígenas que estariam participando em reuniões secretas ou defender-se de possíveis responsabilidades perante sua chefia. Em qualquer das hipóteses, fica patente a demanda por controle sobre os indígenas. O chefe de posto faz questão de opinar que a reunião é do CIMI e não de indígenas. Continua o ofício: “Tendo Vicente comparecido as reuniões de ruínas São Miguel em 27 de abril e em cidade de Chapecó do dia 28 também de abril PP [...]”. Essa informação de que os indígenas teriam já participado de outras reuniões demonstra o controle que desejam efetuar sobre os indígenas e que, ao mesmo tempo, não conseguiam manter. Ainda o ofício:

Referidos índios, apesar de advertidos e conscientizados por esta chefia por diversas vezes sobre a atuação do CIMI, veem participando de quasi todas as reuniões realizadas nesta zona. Informo mais, que as passagens de ônibus para a viagem a São Marcos foram adquiridas na rodoviária de Xanxerê pelo padre Egomo Dionisio Hach, e referidos índios em companhia

<sup>17</sup> MÄDER, Franklin. Of. nº 08/70-Pix. Xanxerê – Santa Catarina, 29 de maio de 1978. Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

de outros quatro índios residentes na localidade de Rio da Vargem dentro da reserva florestal próxima ao PI. Nonoai, foram acompanhados pelo indivíduo também do CIMI Vilmar da Rocha Dangeles, elemento este atuante nas lavouras da Diocese, no núcleo Pinhalzinho. Informo ainda que por duas vezes adverti o Bispo Dom José Gomes, sobre Egom, Vilmar e outros elementos do Cimi, que constantemente visitam as lavouras da Diocese e procuram contato com os índios. Na oportunidade, apresento a Vossa senhoria cumprimentos respeitosos [erros ortográficos no original].

Os nomes dos dois indígenas, dos missionários do CIMI e de Dom José Gomes aparecem grafados com nota manuscrita no cabeçalho do documento datado de 20 de setembro de 1978, com os seguintes dizeres: “os nomes anotados na ficha de entrada”.

O delegado substituto da FUNAI em Curitiba encaminhou o Of. 08/78-Pix, à chefe da Asi/Funai, anexando a carta convite para reunião em São Marcos-MT, frisando que a “reunião foi realizada pelo CIMI”.

Nos arquivos relativos ao controle exercido pela ASI/FUNAI, há um manuscrito de telegrama, do Gabinete do Presidente da FUNAI, em abril de 1978, endereçado às 12 DRs – delegacias regionais da FUNAI, determinado a cada uma delas que “essa DR deverá impedir comparecimento índios reunião CIMI prevista 11 a 14 abr em Xapecó et 27 abr em ruínas São Miguel PT – PRES”.<sup>18</sup>

Em seguida, é expedido telegrama ao DSI/MINTER, dando ciência das providências adotadas pela FUNAI.

A interceptação do missionário do CIMI que estava mobilizando indígenas para participar dos encontros em Chapecó e São Miguel das Missões, acima referido, também ficou registrada na Assessoria de Segurança e Informação da FUNAI.

Telegrama da 4ª Delegacia Regional da FUNAI em Curitiba, encaminhada à FUNAI, Brasília, no dia 10 de abril de 1978, informando que:

<sup>18</sup> Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

O Padre Natalício [Pe. Natalício J. Weschenfelder] procurou CH [cacique] Palmas [TI Palmas-PR], sentido de levar índios da comunidade reunião do Cimi cidade Chapecó/SC dias 13 e 14 corrente. CH solicitou ao Padre Natalício que se dirigisse sede 4A. DR. Reunião mesmo dia visita Pres Funai, poderah ter objetivos escusos. (RADIOTELEGRAMA, 10 abr. 1978).

No dia 12 de abril de 1978, novamente o delegado da 4ª Delegacia Regional da FUNAI em Curitiba encaminhou ofício “confidencial” à Funai Brasília, informando que, no dia 12 de abril, o “Chefe do Posto Indígena Xapecó interceptou no interior da área indígena, uma Kombi do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), com integrantes da Diocese de Xapecó (sic) e mais um indivíduo desconhecido que tentava arrebanhar índios para a reunião na cidade de Xapecó (sic)” (INFORME nº 11-A/78, 12 de abril 1978).

A FUNAI e o Ministério do Interior sabiam que os indígenas reunidos poderiam causar, no mínimo, mal-estar ao governo. As denúncias da situação de violências e abandono em que os indígenas se encontravam refletiam-se negativamente na imagem do governo brasileiro. O relatório da Assembleia Indígena que ocorreu em abril de 1977, em São Miguel das Missões – RS, encaminhado ao presidente da FUNAI, com cópia ao presidente da República e ao ministro da Justiça é contundente na análise da realidade indígena do Sul do Brasil. Os participantes acusam a FUNAI de impor caciques às comunidades, impedindo a livre escolha de suas lideranças; acusam as chefias de posto de apoiar os colonos para invadir terras indígenas; acusam a FUNAI de se apoderar de bens naturais e de produção agrícola das terras indígenas, como os “projetos de soja, trigo e madeira”; acusam a FUNAI de impedi-los e ameaçá-los de sair para visitar os parentes ou participar de reuniões.<sup>19</sup>

Durante a XIII Assembleia dos Chefes Indígenas, em outubro de 1979, ocorrida em Sergipe, a FUNAI tentou impedir a participação dos indígenas do Nordeste. Não conseguindo tal feito, buscou infiltrar-se no movimento. Assim relatou Fábio Alves dos Santos:

<sup>19</sup> Documento Final da Assembleia Indígena. Anexo I: Paineis dos problemas discutidos. Ruínas de São Miguel-RS, 19 de abril de 1977. Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

O Cel. Hércio Gomes da divisão de Segurança e Informação do Ministério do Interior, comandando os antropólogos da Funai, Delvaire Melatti e Sidney Possuelo, queria todo custo embarcar na lancha que conduziria os índios, missionários e imprensa até a ilha de São Pedro. Apesar da insistência nada conseguiu esse lídimo representante da repressão [...] mal começaram os trabalhos um corpo estranho tenta penetrar na assembleia. Era o coronel-espião e seus comandados. Os índios reagiram prontamente. Somente depois de uma discussão entre eles é que permitiram sua presença, *para ouvir o que temos a dizer sobre essa Funai*. Em Pão de Açúcar – AL, a doze quilômetros do local uma Veraneio de placa AO-0844 Aracaju, com quatro agentes da polícia federal, captava as mensagens do “gravador” do coronel e as gravava. Tudo pronto para uma intervenção na ilha, diziam eles. A espionagem eletrônica e o aparato bélico montado pela repressão denunciavam a falsa abertura do regime vigente. (CIMI, 1983).

Foi dessa maneira que as assembleias indígenas foram sendo construídas. Os indígenas, aos poucos, iam ocupando espaços no cenário regional e nacional e se faziam ouvir. Algumas vezes, tentavam aplicar imediatamente as propostas formuladas nos encontros e assembleias, porém as mudanças internas nas comunidades foram as que mais demoraram a acontecer. A seguir, transcrevemos telegrama confidencial do delegado regional da 4ª DR da FUNAI em Curitiba, comunicando à FUNAI Brasília a existência de uma insurgência indígena na Terra Indígena Nonoai-RS:

Líderes indígenas Nonoai João Canilenoroh e Adelson Moreira após terem participação reunião Cimi ocorrida recentemente essa capital, compareceram ontem sede PI [Posto indígena] comunicando chefe PI que a partir aquela data tocariam sozinhos projeto DEC [projeto de desenvolvimento comunitário]. Alegaram que sempre são lesados Funai e se apoderaram máquinas PRODEC, dizendo não precisaram mais órgão. Desloquei local Engenheiro Agrônomo e assist/social. **Índios vem mantendo reuniões constantes** com elementos do Cimi na cidade de Xapacó, Nonoai e Planalto. **Dei ciência**

**primeiro agrupamento Fronteira Santo Ângelo** [Exército] pedindo observações. Temendo atos semelhantes outras comunidades do sul (grifo nosso). (ARQUIVO NACIONAL. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas CIMI).

Foram essas assembleias e encontros que possibilitaram o rompimento do regime tutelar nas terras indígenas. Numa visão sobre a região Sul do Brasil, verificamos que, no ano de 1978, ocorreram rebeliões indígenas nas Terras Indígenas Rio das Cobras-PR, Nonoai-RS, e Xapecó-SC. Essas três rebeliões ocorreram contra agricultores arrendatários das terras com contratos assinados pela FUNAI, que oficializava a ilegalidade.<sup>20</sup>

De algum modo, a FUNAI conseguiu novamente o controle sobre as comunidades e após muitas acusações contra a Igreja Católica, na figura do CIMI, que estaria dividindo os indígenas e criando confusões, proibiu a entrada de missionários nas Terras Indígenas e ampliou seu controle sobre os caciques. O CIMI é proibido de ingressar em grande parte das terras indígenas no Sul, especialmente, nas terras Kaingang.<sup>21</sup> Mudanças somente passaram a ocorrer no final dos anos 1980, já no final do governo do presidente José Sarney, início do governo do presidente Fernando Collor de Melo, quando a FUNAI, sem recursos orçamentários perde poder e prestígio no espaço governamental e, com a redução dos recursos naturais que explorava nas Terras Indígenas, perde força política e controle sobre as comunidades indígenas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento indígena surgido no período de 1970 marcou posição na relação da alteridade. Nos registros dos pronunciamentos das lideranças indígenas, é possível perceber com bastante profundidade

<sup>20</sup> Lei nº 6001/1973. Art. 18: As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.

<sup>21</sup> Mais informações sobre esse período em: CIMI SUL. Relatório da XVII assembleia do Cimi Sul. Chapecó: 4 a 8 de Julho de 1993. mimeografado.

a dimensão do “nós” indígena em relação ao “outro”, ao não indígena. Essa dimensão permeia e gera laços de afinidade, de pertencimento, mesmo em grupos historicamente e culturalmente distintos. Ao mesmo tempo, essa relação afirma uma *identidade indígena* – a maioria dos grupos se identifica pelo nome próprio, ex.: Xavante, Kaingang, Guarani, e não pelo genérico indígena, ao passo que, nas assembleias reconhecem-se como indígenas e tratam os demais como “parentes”. Essa nova identidade tenta dar conta da superação dos isolamentos das identidades dos grupos locais, portanto, vai além do enfrentamento dos problemas individuais, rompe fronteiras marcadas pela necessidade de se diferenciar. Essa identidade é nova no indigenismo brasileiro. cremos que Bourdieu (apud CUCHE, 2002, p. 198) traz uma contribuição importante ao observar que “o caráter estratégico da identidade não implica necessariamente uma perfeita consciência dos objetivos buscados pelos indivíduos e tem a vantagem de dar conta dos fenômenos de eclipse ou de despertar de identidade”.

O depoimento de João Kambé (1979) ilustra bem esse despertar da identidade ao se posicionar perante aos demais “chefes”: “Então, meus irmãos, todos brasileiros, nós viemos aqui, eu não sabia o que eu ia fazer. Pra bem dizer, eu nunca saí, nunca tive numa reunião.” Assim, Cuche (2002, p. 198) completa: “Trata-se na realidade de reinvenção estratégica de uma identidade coletiva em um contexto completamente novo: o contexto do aumento dos movimentos de reivindicação das minorias étnicas nos Estados-Nações contemporâneos”. As estratégias podem provocar deslocamentos da identidade, assim a identidade se constrói e se desconstrói, dependendo do contexto, ou seja, está em permanente movimento. E foi a construção da identidade indígena que possibilitou ao movimento indígena avançar na conquista das terras e na luta por direitos.

Havia também a necessidade de construir relações com o movimento sindical e o movimento social brasileiro. Na XIII Assembleia, realizada na Ilha de São Pedro-SE, assim descreveu Fábio Alvez (1980):

De todas as partes do Nordeste vieram brancos se solidarizar com a luta indígena. Merecem destaque os pronunciamentos de Manoel de Oliveira, presidente do Sindicato dos



Trabalhadores Rurais de Porto da Folha. Dom José Gomes, Bispo de Chapecó-SC e presidente do Cimi; Dom José Brandão, bispo da própria [diocese]; Pe. Joaquim Antunes de Almeida, presidente da sociedade sergipana de defesa dos direitos humanos; João Francisco dos Santos, pelo DCE e Diretório Acadêmico do Centro de Educação e Humanismo da Universidade Federal de Sergipe; Danilo Garcia, pela Associação dos Engenheiros Agrônomos do Sergipe; Josefa Naide, pelo movimento feminino pela Anistia-Sergipe.

Outros setores da sociedade brasileira também iniciam ações de defesa de um novo pensamento sobre a temática indígena. Para Lacerda (2008, p. 29), “as lutas do movimento indígena e dos setores com eles comprometidos não se fizeram isoladamente. Estavam inseridas no contexto das lutas dos movimentos sociais contra as brutalidades do regime de exceção implantado pelo Golpe Militar de 1964, sobretudo em sua versão ‘anos de Chumbo’ da década de 1970.”

Na década de 1970, a maior expressão do movimento indígena foi romper com a invisibilidade social e proclamar a autonomia, quebrando o cerco da reserva e da tutela.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Rev. B. Estudos Urbanos e regionais*, v. 6, n. 1, maio 2004.

ALVEZ, Fábio. Documento final da Assembleia dos chefes indígenas. In: CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, n. 63, 1980.

BORORO, Eugênio Rondon. Depoimento na III assembleia de chefes indígenas. CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, 1975.

BRASIL. *Arquivo Nacional*. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é. *Revista Aconteceu* (Entrevista). São Paulo, 2006.

CARVALHO, João. Depoimento durante a XIV assembleia de chefes indígenas. CIMI. *Jornal Porantim*. Manaus: ano III, nº 21, agosto de 1980.

CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília: n. 10, 1974.

\_\_\_\_\_. *Boletim do Cimi*. Brasília: n. 47, 1978.

\_\_\_\_\_. *Outros 500. Construindo uma nova História*. São Paulo: Ed. Salesiana, 2001.

CIMI SUL. *Relatório da XVII assembleia do CIMI sul*. Chapecó, 04/08 jul. 1993. Mimeografado.

CORDEIRO, Enio. *Política indigenista brasileira e promoção internacional dos direitos das populações indígenas*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

CUCHE, Denis. *A noção de culturas nas ciências sociais*. Tradução Viviane Ribeiro. Bauru-SP: EDUSC, 2002.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Política Indigenista no Século XIX. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. *História dos índios no Brasil*. São Paulo: FAPESP/SMS/Companhia da Letras, 1992.

DOCUMENTO FINAL DA ASSEMBLEIA INDÍGENA. Anexo I: *Painel dos problemas discutidos*. Ruínas de São Miguel, RS. 19, abr. 1977. Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

INFORME n. 11-A/78, 12 de abril 1978. E TIX 049/ASI. Da 4ª DR Funai Curitiba a Funai Brasília. Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

JORNAL PORANTIM. Manaus: Cimi, n. 21, ago. 1980, 5 p.

KAINGANG. Depoimento Kaingang do Posto Indígena Xapecó-SC, na assembleia de chefes indígenas. CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, n. 47, 1978.

LACERDA, Rosane. *Os povos indígenas e a constituinte: 1987-1988*. Brasília, DF: Cimi, 2008.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Um grande cerco da paz: Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

MÄDER, Franklin. *Of. nº 08/70-Pix*. Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01(Missões Religiosas Cimi). Xanxerê, SC, 29 maio 1978.

MARAKANÃ, Nanbikwára. Depoimento na VI assembleia de chefes indígenas. In: CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, n. 35, 1977.

MARCELINO, João. Depoimento do indígena Kambé, durante a XIII assembleia de chefes Indígenas. CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, n. 63, 1980.

MATOS, Maria Helena Ortolon. *O processo de criação e consolidação do movimento pan-indígena no Brasil (1970-1980)*. 1997. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF. 1997.

NACKE, Anelise; BLOEMER, Neusa Maria Sens. Áreas Indígenas Kaingang no Oeste de Santa Catarina. In: NACKE, Anelise et al. *Os Kaingang no oeste catarinense: tradição e atualidade*. Chapecó: Argos, 2007.

POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da etnicidade*. Tradução de Elcio Fernandes. São Paulo: UNESP, 1998.

PREZIA, Bendito (Org.). *Caminhada na luta e na esperança: retrospectiva dos últimos 60 anos da pastoral indigenista e dos 30 anos do Cimi*. São Paulo: Loyola, 2003.

RADIOTELEGRAMA. Procedência da 4ª DR Funai Curitiba a Funai Brasília. Arquivo Nacional. ASI/FUNAI, Caixa 01 – Missões Religiosas Cimi.

RIDENTI, Marcelo. *História política e cultura: 40 anos de 1968*. [Anotações pessoais da aula inaugural do CFH/UFSC, 17 mar. 1998].

RUFINO, Marcos Pereira. A Missão Calada: Pastoral Indigenista e a Nova Evangelização. In: MONTEIRO, Paula (Coord.). *Entre o mito e a história: o V centenário do descobrimento da América*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

SANTOS, Luis Soares dos. Depoimento na assembleia dos chefes indígenas do Oiapoque. In: CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, n. 32, 1976.

SUESS, Paulo. *A causa indígena na caminhada e a proposta do Cimi: 1972-1989*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

TURURIM, Povo Pataxó. Depoimento durante a XIII assembleia dos chefes Indígena. In: CIMI. *Boletim do Cimi*. Brasília, n. 63, 1979.

# FRAMES DE AÇÃO COLETIVA: UMA ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO DO MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE RECICLÁVEIS NO BRASIL (MNCR)

Maria Cecília Loschiavo dos Santos

Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias

Patrícia Maria Mendonça

Armando dos Santos Sousa Teodósio

## INTRODUÇÃO

Nas cidades brasileiras, tem-se a presença de catadores de materiais recicláveis, que coletam, selecionam, separam, comprimem e comercializam o material misturado ao lixo *in natura*. Dentre esses catadores, há uma população em situação de rua, e ex-moradores, que se vê obrigada a coletar o material reciclável e comercializá-lo como forma de sobreviver (SANTOS, 2003). De forma autônoma ou através de sistemas de cooperativa ou associação, os catadores vendem o material coletado a intermediários, os quais, por sua vez, revendem-no para as indústrias de pré-beneficiamento, depois para as grandes indústrias de reciclagem do país.

Neste contexto, verificam-se índices crescentes de reciclagem, mesmo na ausência de completa regulamentação, chamando à

necessidade de melhor compreensão dos processos envolvidos no seu recolhimento, processamento, na dinâmica de trabalho e na luta pela inserção social dos catadores. Os principais atores sociais envolvidos nesse processo são: os catadores; as organizações de apoio e suporte a eles; a indústria (privada e pública) de coleta e deposição de resíduos, os intermediários do material coletado, tratado e reciclado e a indústria recicladora e produtora, além do Estado, com a regulação e as políticas públicas que afetam tanto o setor produtivo quanto os catadores. Com uma diversidade tão grande de grupos que se engajam nas ações relacionadas ao movimento de catadores, não seria surpresa encontrar posicionamentos conflitantes e, conseqüentemente, táticas e estratégias de lutas diferenciadas entre esses indivíduos, muitos deles inseridos em movimentos sociais.

Boa parte dos estudos sobre movimentos sociais latino-americanos não aborda as dinâmicas internas dos movimentos, concentrando-se na discussão sobre as implicações da ação desses movimentos sobre temas, como ampliação da cidadania, consolidação da democracia participativa e construção da esfera pública (GOHN, 2008; SCHERER-WARREN, 2006). Com relação ao movimento dos catadores, as pesquisas se concentram na análise de seu modo de organização, condições de vida e interações sociais dos trabalhadores que sobrevivem do lixo (CARDOSO, 2003; JACOBI; VIVEIROS, 2006; LEAL et al. 2002; SANTOS, 2003). Outros estudos observam o movimento de catadores de forma residual, ao concentrarem seu olhar na análise do setor de resíduos sólidos, tanto no cenário internacional quanto nacional. Nessa área de estudos predomina uma abordagem tecnicista e administrativa da gestão de resíduos urbanos, com forte preponderância de uma visão higienista como eixo norteador das ações. O que impera é o tratamento da questão do lixo no seu mero aspecto tecnológico, tendo por detrás as implicações que os processos de modernização nesse setor, notadamente a mecanização do processo de trabalho e as dinâmicas de privatização do lixo. Nessa dinâmica, pode-se notar, muitas das vezes, mais exclusão sob novas formas de aprimoramento da dinâmica de reciclagem e de inserção dos catadores na reciclagem e na construção da cidadania (DIAS, 2007).

Menos frequente têm sido os estudos que procuram discutir a dinâmica de organização das cooperativas de reciclagem em torno do chamado Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR) (SILVA, 2006; DIAS, 2007). Esse movimento, formalmente constituído há aproximadamente uma década no cenário brasileiro, tem procurado estabelecer frentes de articulação, mobilização e interlocução com agentes governamentais e empresariais na defesa de seus interesses. Entende-se que a organização destes trabalhadores através do MNCR se dê em torno de dinâmicas complexas, podendo haver entre eles grupos e lutas internas que influenciam na elaboração de estratégias do movimento como um todo. Assim, é também relevante estudar a dinâmica de organização dos movimentos sociais, visto que, em meio a elas, emergem estratégias e táticas que também são influenciadas pelo contexto institucional e pelas mudanças de táticas de atores sociais dominantes.

A partir deste contexto, este texto aborda a dinâmica da organização do MNCR, analisando a emergência daquilo que é chamado por Hunt, Benford e Snow (1994) de campos de identidade. Localizado dentro do corpo dos estudos culturais nos movimentos sociais, estes estudos são baseados na teoria de *frames* (SNOW; BENFORD, 1992). *Frames* são mecanismos de mediação entre as estruturas e os movimentos de ação coletiva (BENFORD; SNOW, 2000; DELLA PORTA; DIANE, 2006). A utilização de *frames* seria um elemento mediador essencial na definição de quais e como são colocados os problemas sociais, de forma a convencer a mais diversificada e ampla audiência. Movimentos sociais usualmente precisam se utilizar de estratégias indiretas para acessar posições decisórias, muitas vezes dependendo de estratégias de “fora” para conseguir atenção do público e dos tomadores de decisão (McARTHUR; SMITH; ZALD, 1996).

Um aspecto central do processo é a atribuição de características ao conjunto de atores sociais relevantes no seio do movimento e suas relações externas. Esse processo levaria à definição do que Hunt, Benford e Snow (1994) chamam de campos de identidade, que englobam as identidades coletivas do movimento e também as outras categorias, como os antagonistas e a audiência externa

do movimento. Para captar e compreender essas lutas e estratégias, é necessário contextualizar o problema em torno do qual lutas se estruturam, analisando-o principalmente na relação dos catadores com outros grupos, sejam eles da esfera governamental, do mercado e também da sociedade civil, como organizações não governamentais que apoiam e dão suporte às cooperativas de catadores.

Assim, o objetivo deste trabalho foi mapear a formação do campo de identidade do MNCR. Para este fim, usamos as categorias de análise oferecidas pela teoria de *frames*, buscando identificar os *frames* de diagnóstico, prognóstico e motivação utilizados por esses grupos. Essa leitura visou a uma melhor compreensão do desenvolvimento de estratégias de ação do MNCR. A partir disso, foi realizada uma pesquisa qualitativa com base em análise documental, observação e entrevistas, em profundidade, a fim de identificar e posicionar os principais atores envolvidos, descrevendo diferentes grupos, sua constituição, como e por que se engajaram na problemática da produção, consumo e descarte, bem como entender os recursos simbólicos e materiais utilizados na organização dos catadores.

Os dados empíricos foram elaborados a partir de documentos eletrônicos, impressos e audiovisuais sobre o tema, participação dos autores em eventos organizados pelos catadores, reportagens em jornais, revistas, materiais postados no *site* do MNCR.<sup>22</sup> Foram efetuadas 16 entrevistas com os atores sociais deste campo organizacional. A coleta de dados e as entrevistas foram realizadas nas cidades de Belo Horizonte e São Paulo entre 2005-2010.

A análise do MNCR a partir da teoria de *frames* vem responder não só a relevância de se produzir estudos que sejam capazes de dialogar com aportes teórico-metodológicos pouco usuais na produção acadêmica sobre movimentos sociais na América Latina, bem como jogar novas luzes sobre a complexa condição dos catadores em seus processos de inserção econômica, social e política na realidade brasileira.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br>>.

As teorias dos Processos Políticos (PPs) de movimentos sociais se desenvolveram para relacionar macrofatores históricos na explicação do surgimento dos movimentos, em resposta às críticas recebidas pelo paradigma predominante na academia norte americana naquela época, o da Mobilização de Recursos (MR) (ZALD; ASH, 1966; MCCARTHY; ZALD, 1973, 1977). Criticado por ser excessivamente utilitarista, com ênfase na noção de ator racional, por excluir das análises valores, normas, ideologias, cultura e identidade (COHEN, 1995; TARROW, 1996), o paradigma da MR também foi atacado pela sua incapacidade em lidar com a análise de movimentos mais radicais e populares, que demonstravam pouco em comum com o bem definido e estruturado modelo de Organizações de Movimentos Sociais (OMS) descritas pelos autores centrais da MR.

As teorias dos PPs também buscaram lidar com as supostas lacunas das teorias europeias dos Novos Movimentos Sociais (NMS), que se concentravam nas análises macroestruturais que impulsionaram a emergência dos movimentos sociais e suas bases de solidariedade e afirmação identitária no contexto de mudanças das sociedades pós-industriais (FOWERAKER, 1995). De maneira geral, a academia norte-americana buscava responder a questões acerca de *como* os movimentos sociais se organizavam, enquanto os europeus buscavam responder *por que* eles surgiam.

A aproximação dos dois paradigmas faz surgir um fértil campo de novos estudos que se beneficiaram de análises comparativas. É no interior desse debate que ganham força os estudos culturais dos movimentos sociais. Uma das áreas mais influentes neste debate é a teoria de *Frames*. Baseando-se no interacionismo simbólico da escola de Chicago, David Snow e seus colaboradores resgatam de Goffman (2006) o conceito de *frames*, entendidos como esquemas interpretativos que ajudam os atores sociais a reduzirem a complexidade das percepções socioculturais.

Os *frames* enfatizam as práticas interpretativas e a contingência da construção social dos sentidos que definem as mobilizações sociais. Os movimentos sociais seriam agentes ativamente engajados



na produção e manutenção de sentidos, tanto para membros do movimento, quanto para antagonistas e espectadores (SNOW, 2004). Neste sentido, concorda-se com Touraine (1977) que a identidade não pode ser determinada *a priori* fora dos conflitos e dos contextos de luta; a identidade de um movimento social se forma no interior da estrutura de conflitos de cada sociedade.

Snow e Benford (1992) definem *frames* de ação coletiva como conjuntos de ações orientadas e crenças que inspiram e legitimam as campanhas e atividades das OMS. Esses esquemas interpretativos definem certas condições como injustas, alocam responsabilidades por elas, definindo e delineando alternativas de solução que podem ser alcançadas através da ação coletiva. Nesta direção, Gamson (1992) complementa que os *frames* de ação coletiva são *frames* de injustiça que formam parte da política discursiva que luta contra alguma hegemonia estabelecida, uma importante diferenciação que coloca em questão o componente de injustiça dos *frames*, chamando a atenção para os antagonismos em torno dos movimentos sociais.

A visão de que os atores dos movimentos sociais são agentes ativamente engajados na produção e manutenção de significados passa então a se ampliar, apontando que a construção de significados ocorre para membros do próprio movimento, antagonistas, ou espectadores, em uma relação de recursividade (SNOW, 2004). Essa característica dual do *frame*, de produzir significados aos indivíduos dos grupos orientados por eles e de fornecerem também instrumentais para a mobilização de outros indivíduos, faz parte da sua característica de contenção (disputa) e agência. Há momentos e situações em que os *frames* se demonstrarão ambíguos ou abertos a questionamentos, situações em que, frequentemente, os movimentos sociais irão emergir (SNOW, 2004).

Um dos problemas iniciais na utilização da teoria de *frames* era que, muitas vezes, a análise se restringia à construção de identidades coletivas vistas somente a partir do ponto de vista do movimento. Hunt, Bendford e Snow (1994) propuseram a adição de novas categorias sujeitas ao processo de *framing* e que deveriam ser objeto de análise dos investigadores: os protagonistas, os antagonistas e a audiência. A esta conceituação, os autores denominam campos identitários (*identity fields*).

Nos campos identitários, protagonistas são constelações de atribuições identitárias individuais ou coletivas, consideradas como suporte das causas do movimento (HUNT; BENDFORD; SNOW, 1994, p. 193). Indivíduos e coletividades são definidos como protagonistas na medida em que compartilham dos mesmos valores, crenças, objetivos e práticas, ou porque obtêm algum benefício a partir deles.

Por outro lado, as pessoas ou coletividades que se opõem aos valores, crenças, objetivos e práticas do movimento, ou que são afetadas pelas suas ações de forma que as interpretam como negativas, são denominadas antagonistas. Os ativistas dos movimentos produzem identidades antagônicas a partir da identificação de práticas que se opõem às causas e identidades protagonistas. Finalmente, existem nos campos identitários as pessoas que se percebem como neutras ou observadoras não intervenientes, denominando-se audiência.

Ao nível das organizações localizadas nos campos identitários, ocorre um processo denominado alinhamento de *frames* (SNOW et al., 1986), que seriam micromobilizações pelas quais os atores sociais dos campos identitários buscam influenciar outros atores sociais em torno do movimento a respeito de sua ideologia e objetivos. Nesse processo, ocorrem a atribuição e a articulação. A atribuição chama a atenção para a explicação das causas e dos problemas dos protagonistas. A partir daí, articulam-se alternativas, conectando as diversas experiências para promover a mudança desejada (BENDFORD; SNOW, 2000). Ou seja, os processos de atribuição envolveriam a função de diagnóstico dos *frames*.

Já a articulação envolve a função de prognóstico e motivação. Os *frames* de prognóstico são destinados a propor soluções para os problemas ou, pelo menos, planos para elaborar estratégia para atacá-los. Uma questão importante a ser colocada com relação aos *frames* de prognósticos é que eles devem se articular em campos multiorganizacionais, ocorrendo constantemente contestações das lógicas oponentes, também denominados de *counter-frames*.

Os *frames* de prognósticos revelam as diferenças básicas entre as organizações no interior de um movimento. Scherer-Warren (2006) ressalta que, nas formas de articulação interorganizacionais,

destacam-se os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as redes de movimentos sociais e organizações, que objetivam relacionarem-se para o empoderamento da sociedade civil, representando organização e movimento do associativismo local.

É através dessas formas de mediação que se dão a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado. Existe, ainda, uma função motivacional dos *frames*, que produzem certas racionalidades para o engajamento da ação, incluindo a construção de vocabulários específicos, como bandeira, músicas e artefatos do movimento, etapa intrinsecamente ligada à dimensão da agência do *frame*. O quadro 1 sintetiza a ideia do alinhamento de *frames*, proposta por Snow et al. (1986) e Benford e Snow (2000).

Quadro 1 – Alguns aspectos do alinhamento de *frames*

Atribuição	Articulação	
Diagnóstico	Motivação	Prognóstico
Explicar causas dos problemas dos protagonistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dar razões para engajar-se na ação coletiva; criação de vocabulários específicos, como bandeira, músicas e artefatos do movimento (recursos simbólicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formular propostas para a solução do problema</li> <li>– Revelar diferenças básicas entre organizações</li> <li>– Conectar experiências para promover mudança específica</li> <li>– Articular-se em campos multiorganizacionais, onde ocorrem contestações das lógicas oponentes</li> </ul>

Em geral, o escopo de um *frame* de ação coletiva não é restrito aos interesses de seu grupo particular ou ao conjunto de problemas relatados. Alguns *frames* possuem escopos amplos, influenciando e restringindo orientações e ativistas de outros movimentos. Os *frames* de ação coletiva de maior escopo e mais inclusivos e flexíveis foram denominados por Snow e Benford (1994) de “*master frame*”.

Essa transversalidade na demanda por direitos implica o alargamento da concepção de direitos humanos e a ampliação da base de mobilizações. Scherer-Warren (2006) cita o exemplo do Fórum Social Mundial como um espaço privilegiado para articulação de lutas por direitos humanos em suas várias dimensões sociais. Estes *frames* teriam sua capacidade de articulação e atribuição ampliada devido a sua maior ressonância com outros campos. A ressonância envolve a efetividade ou potencial de mobilização do *frame*, que varia de acordo com a sua credibilidade e importância relativa do *frame* ou do objeto da mobilização. Para Tarrow (1996), os novos significados e repertórios de disputas também são produto de lutas dentro do movimento. As lutas internas também podem gerar novos *frames*, não se restringindo apenas a formas geradoras de processos de solidariedade. A partir desta abordagem, analisa-se o Movimento Nacional de Catadores de Reciclados (MNCR).

## A ESTRUTURAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DO MNCR

Apesar da atividade dos catadores de recicláveis nas ruas de São Paulo já existir há pelo menos cinco décadas, foi somente no início da década de 1980 que surgiram as primeiras iniciativas de organização por meio de associações ou cooperativas (GRIMBERG et al. 2004). Desde o início dos anos 1980, um grupo de religiosas articulava os “moradores de rua” que buscavam sua subsistência nos resíduos que eram descartados pelas casas, pelas indústrias e pelo comércio da região central da cidade. Começaram a realizar reuniões no Centro Comunitário dos Sofredores de Rua, no bairro do Glicério, local que se tornou o ponto de encontro e diálogo desses catadores. Em 1985, criaram a Associação dos Catadores de Papel, que funcionava em uma casa alugada no bairro Glicério, onde contavam com uma balança industrial. Ainda durante o ano de 1985, num conflito político com a administração municipal da cidade de São Paulo (na gestão do Prefeito Jânio Quadros), os catadores organizados pela Comunidade dos Sofredores de Rua, marcharam pelas principais ruas da cidade, exigindo o direito à circulação de carrinhos no centro da cidade. Essa marcha pode ser considerada

um dos pontos altos da organização dos catadores, antes mesmo da concepção de um movimento social.

Em 1989, foi criada a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE), inicialmente com vinte catadores, sendo a primeira cooperativa de catadores de recicláveis do Brasil. Essa iniciativa iniciou-se a partir de projetos de apoio aos moradores de rua realizados pela Organização de Auxílio Fraternal (OAF). Em 1990, surge a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Matérias Recicláveis (ASMARE) em Belo Horizonte,<sup>23</sup> a partir de um trabalho sociopedagógico desenvolvido pela Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte. No ano de 1993, implementou-se o *Projeto de Coleta Seletiva de Belo Horizonte*, em parceria com a ASMARE, pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), contribuindo para a atribuição de “*status semipúblico*” ao trabalho da cooperativa de catadores (DIAS, 2007).

A perspectiva inicial de geração de renda e autonomia que a organização do trabalho desses profissionais trouxe motivou durante toda a década de 1990 a articulação e a ampliação do trabalho cooperativo em diversas cidades do Brasil. As lições aprendidas a partir da parceria ASMARE/SLU, por exemplo, foi uma das fontes de inspiração para a constituição do *Programa Lixo & Cidadania*, criado por iniciativa do UNICEF em 1998 (DIAS, 2007). Atualmente, o Fórum Lixo & Cidadania – em âmbito nacional, estadual ou municipal – é constituído de representantes de diversos segmentos da sociedade civil, dos governos e da iniciativa privada – e atua no sentido propositivo de articulação de apoios e de monitoramento de programas de gestão integrada de resíduos sólidos na perspectiva da inclusão dos catadores.

Desta forma, os catadores inseridos num modo de organização econômica e agora formalmente organizados em cooperativas de trabalho e geração de renda, estabeleceram as bases para o Movimento

---

<sup>23</sup> Atualmente, a ASMARE é uma das maiores cooperativas brasileiras e hoje a única a ter uma usina de reciclagem dirigida pelos próprios catadores (SILVA, 2006).

Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) em setembro de 1999, em reunião articulada por ONGs, Poder Público e Setor Privado, realizada na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais. Nesse evento, os catadores de materiais recicláveis, em parceria com as entidades que trabalhavam com a população adulta em situação de rua, idealizaram as bases para um encontro nacional. Disto, pode-se depreender que a criação no MNCR foi uma participação otimizada pelas ONGs, Igreja, entre outros apoiadores dos catadores, ao que Tilly (2007) chama de participação por convite.

Desde o seu embrião, o MNCR obteve importantes conquistas, versando sobre diferentes temas. É emblemático, no entanto, observar que os catadores relacionam superação de preconceitos e desafios à organização, quando se referem à criação oficial do MNCR no 1º Encontro Nacional dos Catadores, ocorrido em Brasília em 2001: “O encontro marcou a superação dos velhos preconceitos em torno do catador que, além do respeito por parte da sociedade, está conquistando força política e social”. (MNCR, 2006).

Houve grandes conquistas na história do movimento, como, por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010), que, após 19 anos de tramitação, foi regulamentada pelo presidente Lula em dezembro de 2010, recomendando a integração dos catadores nos processos de coleta de resíduos recicláveis. O município deve elaborar em conjunto com as propostas de saneamento básico, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com a inclusão dos catadores de recicláveis.

Percebe-se desde o percurso inicial, a contribuição dos catadores na ampliação, não só da concepção de quem é ou está trabalhando nas ruas, baseada em experiência e contingência (REIS, 2001) e nas tensões entre o que é direito e o que é dever, como também a própria articulação que o movimento estabeleceu com diversos grupos colaboradores, como a Igreja e a UNICEF, para constituição do Fórum Lixo & Cidadania. Essas articulações de colaboração, por sua vez, acabaram forjando novas constituições e, por conseguinte, novas formas de regulação de uma profissão, que, até então, não era compreendida pelos cânones como trabalho ou ocupação. Antes de avançarmos na análise de *frames*, faz-se necessário descrever

os atores sociais envolvidos na cadeia produtiva de reciclagem. O quadro 2 apresenta um resumo de importantes momentos na história do MNCR e suas implicações para o campo identitário.

Quadro 2 – Principais eventos e implicações para o campo identitário do MNCR<sup>24</sup>

Ano	Evento	Implicações para o campo identitário
2001	1º Encontro Nacional de Catadores de Papel e Material Reaproveitável realizado em Brasília	Organização interna do movimento, Demanda por política pública, Reconhecimento, Criação vocabulário específico (recursos simbólicos)
	Mês de Junho é o mês de articulação do MNCR	Organização interna do movimento
	7 de Junho – dia do catador	Reconhecimento
	1º Festival de Lixo & Cidadania em Belo Horizonte	Demanda por política pública, Reconhecimento, Criação vocabulário específico (recursos simbólicos)
2002	Reconhecimento da profissão de “catador de material reciclável”, no Código Brasileiro de Ocupações <sup>24</sup>	Reconhecimento Impacto em políticas públicas
2003	I Congresso dos Catadores organizados do MNCR (Brasil, Uruguai e Argentina), realizado em Caxias do Sul	Organização interna do movimento, Demanda por política pública, Reconhecimento, Criação vocabulário específico (recursos simbólicos) Ampliação para questão ambiental
	Decreto presidencial cria o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis	Impacto em políticas públicas
	Programas federais passaram a condicionar o repasse de recursos aos municípios para a erradicação dos lixões e a elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos com o componente de inclusão dos catadores	Impacto em políticas públicas

<sup>24</sup> CBO 94 – Portaria nº 397 de 9 de outubro de 2002, do Ministério do Trabalho e Emprego.

2005	I Congresso Latino-americano de Catadores, realizado em São Leopoldo, RS. antecedendo o Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre	Organização interna do movimento, Expansão para América Latina, demanda por política pública, reconhecimento
2006	O governo federal instituiu que os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta devem ser doados para associações e cooperativas de catadores	Impacto em políticas públicas
2007	Modificação da Política Nacional de Saneamento Básico: autorização para a contratação de associações ou cooperativas de catadores de recicláveis, sem a necessidade de licitação, para a execução das atividades de coleta de resíduos sólidos recicláveis	Impacto em políticas públicas
2009	1ª Expocatadores em São Paulo	Expansão para a América Latina, Índia e Ásia, demanda por política pública, reconhecimento
2010	Sanção e Regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos após 19 anos de tramitação no Congresso.	Impacto em políticas públicas

## A LÓGICA INVERSA DA INDÚSTRIA DE RECICLAGEM BRASILEIRA

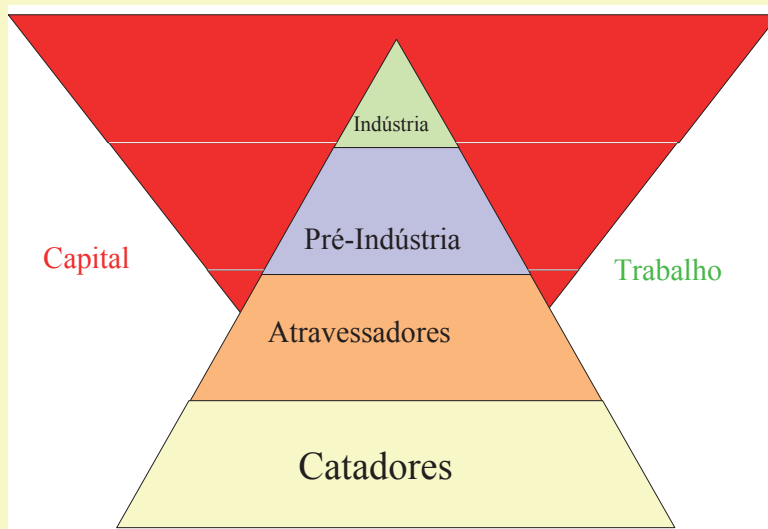
A capilaridade dos catadores como agentes da reversão dos produtos consumidos tornou mais amplos o alcance e a viabilidade dos volumes reciclados. Assim, a revalorização daquilo que era considerado inútil – o lixo – resultou em estímulo para a criação de um imenso circuito, “a jusante” do circuito industrial (LEAL et al., 2006). A cadeia produtiva da reciclagem no Brasil compreende o processo de gerenciamento de resíduos sólidos desde o descarte, a coleta, a triagem, o enfardamento, a comercialização do material, a logística de transporte, o beneficiamento pela indústria e o desenvolvimento do mercado para o novo produto (GONÇALVES-DIAS, 2009).



É importante assinalar que o trabalho de catação, separação e triagem do material aproveitável retirado do lixo nas cidades brasileiras pelas mãos dos catadores, corresponde a 89% do circuito de produção industrial da matéria-prima reutilizada, restando, portanto, 11% desse circuito, que é coberto pelo trabalho das indústrias (MNCR, 2009). Compreendidas sinteticamente a dinâmica e as características da expansão do setor de produção de reciclados no Brasil, percebe-se que, desde seu início, fazem-se dependentes de uma força de trabalho fundamental no recolhimento e na seleção dos materiais recicláveis. E, assim o campo da indústria de reciclagem foi se consolidando, combinando nível elevado de consumo, pobreza e desemprego.

Quando examinados pela ótica da cadeia produtiva da reciclagem, os catadores constituem o elo mais frágil do campo, ficando subordinados aos intermediários, por causa da necessidade de capital de giro de curtíssimo prazo, de falta de equipamentos e de capacitação técnica para a manipulação do material recolhido. A figura 1 mostra a lógica inversa da indústria de reciclagem brasileira.

Figura 1 – A lógica inversa da estrutura do campo



Fonte: MNCR, 2009

A estrutura da cadeia de reciclagem é rasa e piramidal. Na ponta da cadeia de reciclagem, permanecem milhares de catadores (FUNDAÇÃO AVINA, 2008). Os catadores autônomos, associados, cooperativados ou organizados em redes trabalham informalmente em condições precárias e subumanas, sem obter ganho suficiente para viver com dignidade (GONÇALVES-DIAS, 2009; LEAL et al., 2002). No topo da pirâmide, encontra-se um pequeno número de indústrias de reciclagem (FUNDAÇÃO AVINA, 2008; MNCR, 2009), incluindo o pré-beneficiamento, o beneficiamento e a transformação dos recicláveis em novos produtos. A concentração dessas indústrias nas regiões Sul e Sudeste do Brasil também faz com que grande contingente de catadores não tenha acesso aos mercados compradores (GONÇALVES-DIAS, 2009).

Abaixo delas, há os intermediários, que geralmente formalizam o processo, uma vez que articulam uma ampla rede de sucateiros, depósitos e até atravessadores. O intermediário (sucateiro), por possuir toda a infraestrutura necessária para trabalhar o lixo (balança, prensa, triturador, caminhões, galpão, telefone e capital financeiro), leva vantagem nas negociações com as cooperativas. O sucateiro passa, recolhendo e comprando de catadores e cooperativas pequena quantidade de materiais reciclados, que leva para seu galpão; lá, enfarda adequadamente os resíduos (agregando mais valor a eles) e oferece-os em grandes volumes às indústrias (CONCEIÇÃO, 2003). Isso pode ser retratado no depoimento abaixo:

Nós só trabalhamos com intermediários porque não temos opções. A falta de infraestrutura das cooperativas não nos permite excluir este elo da cadeia, que em nada nos beneficia. Para produzir e vender para a indústria, é preciso fazer isso em escala industrial e, por enquanto, não temos condições. A nossa luta é para ter mais estrutura e assim poder negociar melhor com o setor industrial.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Genivaldo Silva Santos, integrante da comissão estadual do MNCR, em entrevista à revista *Sustentabilidade*.

Dessa maneira, o intermediário torna-se o principal detentor do mercado na etapa de comercialização. Na verdade, a posição dos intermediários é bem favorável na interação com os catadores. Suas exigências vão desde o tipo e volume de material adquirido até a determinação de preços.

Por outro lado, os intermediários estão também submetidos às exigências da indústria, muito embora pareçam capazes de tirar proveito das flutuações de preços de mercado, em sua interação com a indústria de beneficiamento e transformação. Os sucateiros também reclamam. Segundo o representante da Fundação Avina, em 2009, eles dizem:

[...] “nós somos uma empresa, pagamos, temos empregados, eu tenho dez pessoas aqui no meu escritório, que eu pago carteira assinada”, mas as centenas de catadores que estão nas ruas fazendo o material chegar até eles, esses não estão na folha de pagamento, obviamente.

Além disso, várias decisões relevantes são tomadas fora do grupo de catadores. A adoção de novas tecnologias e produtos e a concepção produtiva estão, via de regra, fora de sua governança. Os catadores organizados em cooperativas entram com a mão de obra e com serviços ou insumos que serão reprocessados nas grandes empresas recicladoras, detentoras do controle sobre as decisões técnicas e que contam com o sistema jurídico e legal a seu favor. Há uma espécie de divisão entre a concepção dos produtos e a execução da coleta e reciclagem. Essa “divisão de trabalho” tende a manter os empreendimentos solidários em posição desvantajosa nesse campo, servindo às grandes empresas, conforme destacou Higa (2005).

Entretanto, a mobilização dos milhares de catadores em torno do MNCR tenta modificar a estrutura perversa da cadeia produtiva, forçando a construção e consolidação de novas e melhores políticas públicas e regulamentação junto ao governo federal. A articulação do MNCR dá provas de que o grupo de catadores é o grande desafiante do campo organizacional de reciclagem, envoltos pela vulnerabilidade, precariedade e fragilidade já institucionalizadas pela cadeia produtiva de reciclagem.

Atualmente, há a formação de organizações de catadores em todos os estados do Brasil, “onde o principal requisito é formação de liderança para conscientizar suas bases que existe um movimento e esse movimento ele é forte e ele luta pelos direitos dos catadores.”<sup>26</sup> Outro depoimento denota que

a grande luta hoje dos catadores é organizar todo o pessoal que ainda existem nos lixões, nas ruas, nos condomínios, que é chamado de rasgador de saco, lixeiro, é organizar essas pessoas e mostrar o valor ético dela enquanto ser humano e mostrar tudo de bom que existe dentro dela e que ela pode passar para as outras pessoas.<sup>27</sup>

A respeito disto, o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR) mapeou, em 2005, a situação das cooperativas e associações cadastradas. As seguintes situações entre as cooperativas e associações cadastradas foram contabilizadas, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Situações das cooperativas e associações cadastradas pelo MNCR em 2005

Situação	Cooperados	%
1 – Grupo organizado em associação ou cooperativa com prensa, balança, carrinhos e galpão próprio, podendo ampliar sua estrutura física e de equipamentos a fim de absorver novos catadores e criar condições para implantar unidades industriais de reciclagem.	1.381	4%
2 – Grupo organizado em associação ou cooperativa, contando com alguns equipamentos, porém precisando de apoio para a aquisição de outros equipamentos e/ou galpão. Estes grupos estão numa fase intermediária, necessitando de reforço de infraestrutura para ampliar a coleta e assim formalmente incluir novos catadores.	2.753	8%

<sup>26</sup> Depoimento de um catador no documentário “Essa gente vai longe” (MNCR, 2008).

<sup>27</sup> Depoimento de um catador no documentário “Essa gente vai longe” (MNCR, 2008).

3 – Grupo em organização, contando com poucos equipamentos, alguns próprios, precisando de apoio para a aquisição de mais equipamentos e/ou galpão próprio.	5.720	16%
4 – Grupo desorganizado, em rua ou lixão, sem possuir qualquer equipamento, e frequentemente trabalhando em condições precárias para intermediários.	25.783	72%
Total	35.637	100%

Fonte: Cadastro Nacional do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, 2006.

Nas quatro situações descritas na Tabela 1, há necessidade de provimento de assistência técnica e capacitação dos cooperados, que varia em conteúdo e grau a depender da evolução em que se encontra cada grupo, cooperativa e/ou associação. E ainda prevalece o desafio para as lideranças do movimento aproximarem-se das bases orgânicas não organizadas, que ainda constituem maioria (72%) entre os grupos de catadores mapeados pelo MNCR (2006). Neste sentido, Dias (2007) salienta que as experiências de inclusão dos catadores assumem contornos distintos nas várias regiões do país, em função tanto da dificuldade de conquista de apoio e parceria com os governos locais, quanto da dificuldade que as associações/cooperativas encontram em equilibrar a energia dispensada ao processo sócio-organizativo e às ações de publicização da causa (ações de mobilização internas e externas), com a necessidade de se fortalecerem como empreendimento econômico num mercado de reciclagem cada vez mais competitivo, em que o interesse especulativo de grupos ao longo da cadeia de reciclagem se faz cada vez mais presente.

O cenário mostrado pelo MNCR denota que, além de a complexidade e a intensidade do processo de catação variarem de local para local, em geral, as condições de trabalho desumanas, a superexploração dos intermediários da reciclagem, o preconceito da população local e a falta de incentivo e de apoio do poder público são alguns dos elementos comuns em quase todos os lugares onde esta atividade está presente, conforme ressalta Dias (2007).

Os processos de atribuição que resultaram na formação de um campo identitário protagonista entre os catadores deu-se através de negociações e interações entre Organizações de Movimentos Sociais (OMS), envolvidas no diagnóstico dos problemas e da situação da população de rua (HUNT; BENFORD; SNOW, 1994). O diagnóstico envolve identificar qual era o problema, e acaba ocorrendo em paralelo com a identificação destes atores sociais pela Igreja, em seu trabalho com os moradores de rua.

A partir dessa interação, começa a ser construída a identidade coletiva do grupo protagonista. A identificação da questão da subsistência levou a um prognóstico de necessidade de organização para lidar primordialmente com essas questões. O depoimento do catador delimita tal situação “As pessoas são levadas geralmente pela necessidade, pela falta de emprego, né?” Então, “hoje catar virou uma necessidade, não só o catador, como a pessoa desempregada busca esse caminho.” Em relação ao MNCR, as considerações de Silva (2006) denotam as ações do movimento:

Em primeira instância, as ações do movimento centraram-se no trabalho e na renda partindo dos projetos de inclusão social e cidadania. Tal estratégia esteve intimamente ligada ao modo como se coordenou os espaços e engrenagens socioeconômicas que articularam-se e articulam-se entre os atores do campo.

Ao realizar-se o resgate histórico do MNCR, percebe-se que, no primeiro momento, a Igreja pode ser identificada como um dos principais parceiros, bem como articuladora da mobilização dos catadores por trabalho e renda. Isto certamente tem relação com o histórico progressista da Igreja no trabalho com populações marginalizadas e na utilização de metodologias de educação popular no processo de conscientização da situação social dos moradores de rua/catadores. Vem também como parte de um esforço que busca prover soluções de caráter econômico para a geração de renda e

subsistência dessas populações. Interessante notar que o modelo adotado naquela época foi a criação de cooperativas.

Certamente, este não era um referencial de organização dos catadores, sendo proveniente da Igreja e de outros apoiadores do movimento. Outros campos identitários (de apoiadores) articularam-se para prover uma forma organizacional específica para lidar com as questões materiais do movimento. A partir daí, os protagonistas constroem seus *frames* motivacionais e de prognóstico, que especificam o que precisa ser feito com relação aos problemas de reconhecimento e subsistência. Esses *frames* também envolvem a emergência de ideologias que irão permear o campo identitário protagonista.

### ARTICULAÇÃO E RESSONÂNCIA NO CAMPO IDENTITÁRIO PROTAGONISTA

A mobilização inicial, na década de 1980, teve grande capacidade de ressonância dentro do campo dos protagonistas, em razão do processo de alinhamento de *frames* de diagnóstico e prognóstico, ou seja, micromobilizações que buscam influenciar internamente a organização e externamente a elaboração de estratégias do movimento, ressaltando seus objetivos. Este processo teve o suporte de uma estrutura organizacional que antecedeu a estruturação do movimento em si, devido à existência de redes de organizações que trabalhavam no suporte a populações de rua em outras cidades, da qual também fazia parte a Igreja Católica e a UNICEF, com a campanha “Criança no lixo nunca mais”, para retirada de crianças dos lixões. A criação do Fórum Lixo e Cidadania foi um grande articulador inter-organizacional de instituições que trabalham em torno de questões relativas aos resíduos urbanos.

Mais adiante, os catadores realizam um novo diagnóstico sobre sua identidade coletiva dentro do movimento ao reivindicarem seu reconhecimento como trabalhadores. Esse é um processo que inclui claramente as dimensões materiais do início, mas também uma demarcação de espaço, visando à autoafirmação, e também reforçando o sentimento de pertencimento (o que é ser e se sentir como um catador).

O *frame* de diagnóstico se amplia para além do foco das questões materiais e avança um pouco mais na questão do reconhecimento. Como os catadores são vistos? “A visão da sociedade sobre o catador ainda é de preconceito”, conforme declara um catador.<sup>28</sup> Outros depoimentos<sup>29</sup> amplificam a questão:

Eu mesmo quando por consequência do destino eu fui parar na rua, eu me vi muito agredida como pessoa porque as pessoas não me reconheciam como catadora, me reconheciam como uma lixeira, me via suja, me chamava de pano de chão.

[...] Mas agora tem muitas pessoas que aceita a gente bem, já cumprimenta, conversa, trata a gente legal nas casa, mas tem muita gente [...].

Ao longo do processo de mobilização, os catadores foram alterando a visão de si próprios, conforme mostra o depoimento<sup>30</sup> a seguir:

[...] a minha imagem como catadora é que eu era uma catadora, hoje eu já tenho consciência disso, porque nada mais bonito quando você toma consciência do seu papel com a sociedade. Sou sim, sou uma catadora, mas agora com muito mais orgulho.

É interessante notar o paradoxo: os catadores reivindicam reconhecimento para serem incluídos na sociedade como trabalhadores informais em condições precárias de trabalho, de invisíveis passam a querer ocupar espaços e serem reconhecidos, ainda que à margem da sociedade. Na articulação deste *frame*, os protagonistas propõem uma resignificação do valor do lixo para articular isso como um campo de trabalho, conforme o seguinte depoimento.

---

<sup>28</sup> Depoimentos de catadores no documentário “Essa gente vai longe” (MNCR, 2008).

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Idem.



Olha antes de estar organizado, a gente tem o costume de se ver como qualquer coisa, menos um ser humano. Depois de organizado a gente resgata um pouco disso, resgata a importância de ser trabalhador, perde essa vergonha, perde esse medo, se sente fortalecido por ser autônomo, por poder trabalhar de uma maneira digna, decente.

O espaço do movimento era também um espaço de integração social, no qual, para além das questões econômicas, era também colocada a questão de autoestima dessas populações, transformando assim a identidade coletiva que havia surgido e o campo identitário dos protagonistas. Fato evidenciado pela seguinte fala de um catador:<sup>31</sup>

Hoje eu me vejo como cidadão e antes eu me via como o próprio lixo, não tinha perspectiva. Antes do movimento eu não tinha essa perspectiva de luta, de brigar pelos nossos direitos. Hoje eu me vejo como cidadão.

A necessidade de serem vistos como trabalhadores também dava ao movimento nova legitimidade para se dirigirem ao Estado com suas demandas, pois não precisavam de assistencialismo, mas de políticas públicas que pudessem lidar com suas questões.

Nós lutamos pelas políticas de Estados, né. Não são por políticas ou problemas que construam políticas de Estado, e uma de nossas metas é: Que o catador seja remunerado por serviço prestado. Uma outra meta é que sejamos valorizados pelo nosso trabalho e reconhecido.

A luta da gente é uma luta difícil [...] é política, e busca por política social, política de inserção, onde nós catadores devemos ter nossos direitos garantidos.

[...] a gente busca outra inserção a gente busca uma inserção econômica, um direito ao trabalho, um direito a catar na rua, um direito à rua, um direito a nosso direito de poder ter direito.

---

<sup>31</sup> Idem

Assim, os processos de construção e articulação do MNCR nos fazem concordar com Burity (2008) na medida em que se constituíram “no social” a partir de uma determinada identidade ou campo e articularam-se com outras agências sociais, desencadeando formas de sociabilidade e de organização que os transcendem e tornam-se “outra coisa”. Não mais funcionando atreladas à lógica local dos agentes que as ajudaram a constituir-se como movimento.

## CAMPO IDENTITÁRIO ANTAGÔNICO

Mesmo fazendo parte de políticas públicas de âmbito federal, a gestão integrada dos resíduos sólidos dos municípios com a inclusão efetiva dos catadores é permeada por muitas tensões, dificuldades e constrangimentos.<sup>32</sup> Pode-se observar processos de desmando, ameaças aos catadores e fragilização das condições de trabalho dos trabalhadores que vivem do lixo. Em muitos momentos, a forma de organização do movimento se delineava como essencialmente agonística, criando tensão com parceiros e governos sempre que isso fosse necessário para assegurar os direitos dos catadores (SILVA, 2006). A questão envolve vários atores sociais com interesses distintos, como o poder público, os catadores, diversas organizações da sociedade civil, como OAF e AVINA, e a cadeia produtiva de reciclagem, em uma relação marcada por assimetrias de poder.

Se o trabalho de catação é tão importante, conforme se refere no interior desse conjunto identitário, por que então estabelecer leis que proíbem a livre circulação desses trabalhadores? Os motivos são vários e versam desde o preconceito gerado pelos carrinhos, que, não tendo onde transitar concorrem com o espaço dos carros, nas ruas e avenidas, tanto quanto pelos interesses econômicos das grandes

---

<sup>32</sup> Na cidade de São Paulo, por exemplo, há várias situações de confronto. Dentre as ações, destacam-se as tentativas de transferência de cooperativas que operavam duas centrais de triagem próximas ao centro para locais distantes de sua atuação, com alegações de contaminação das áreas e outros argumentos. Também houve a elaboração de um projeto de lei que previa a padronização dos carrinhos dos catadores e seu cadastramento obrigatório, a ser efetuado pelas empresas concessionárias. Os catadores se mobilizaram e protestaram contra esse projeto, que posteriormente foi vetado pelo prefeito (GRIMBERG, 2007).

indústrias produtoras e transformadoras de materiais recicláveis, e mais recentemente do governo, que vê no “mercado da reciclagem” possibilidades de altos dividendos, criando com isso tensões entre a sociedade civil, o MNCR e as instâncias municipais de governo. (LIMA, 2008, SILVA, 2006).

Neste contexto, destacam-se os campos identitários antagônicos. Segundo um integrante do MNCR em São Paulo, “[...] acho que a principal luta do movimento é estruturação. É a luta com o poder público. Principal adversário que tô vendo hoje, é o poder público.” Para o representante do MNCR ainda hoje a maior dificuldade é a relação com o poder público, que muitas vezes adota uma postura de combate e não de apoio. Esse quadro histórico de embates entre poder público e catadores é relatado na fala do representante do MNCR.

E aí a gente entra na verdade na questão da cidade de São Paulo, né. Várias vezes, principalmente naquela região da baixada do Glicério, perseguições de fiscais da polícia, da, da GCM [Guarda Civil Municipal], não deixando os catadores trabalhar, né. E muitas vezes situações na verdade de, é, apreensões de carroças dos trabalhadores, repressão policial, para a retirada das ruas e dos lixões. A revitalização dos centros urbanos. Então, essa grande história da questão da revitalização e da higienização, né, dos grandes centros urbanos muitas vezes traz uma política pra nós, que [...] “olha catador na região do Glicério, catador na região central de São Paulo não é bonito não, sabe”.<sup>33</sup>

[...] a nossa maior dificuldade, é, [...] Dificuldades não! A nossa relação de trabalho ela sempre esteve junto com o poder público, porque nós entendemos na verdade que a questão do lixo é uma questão pública. Né? E aí se nós tamos [sic] inserido nessa questão pública. Então, nós queremos discutir.<sup>34</sup>

A relação entre o poder público e a cooperativa, principalmente em São Paulo, se faz muito difícil, conflituosa e complexa. “Em outras

<sup>33</sup> Roberto Laureano, representante do MNCR em palestra de 5 de junho de 2009.

<sup>34</sup> Idem.

idades, como Diadema e as do alto Tietê, as cooperativas estão recebendo pelo serviço prestado, e aqui não. Eles colocam você em um local, dão prensa, terceirizam o caminhão para coleta e pronto. A central é aquele tipo de coisa para “burguês ver”. Eles não estão preocupados com os catadores”<sup>35</sup>

Por outro lado, o não reconhecimento público pelo serviço prestado pelos catadores é retratado pela forma como tradicionalmente as municipalidades<sup>36</sup> e a população tratavam os catadores, vistos como inimigos da limpeza, como “ladrões” do lixo, marginais e vadios, conforme revelam diversos autores (BURZSTYN, 2000; CARMO et al., 2004; CONCEIÇÃO, 2006; DIAS, 2007). Na Carta de Caxias do Sul, revelam-se valores e tentativas de construção de uma consciência da inserção dos catadores na sociedade do descarte:

Essa luta não começou agora. Ela é fruto de uma longa história de mulheres e homens que, com seu trabalho de catadores, garantiram a sobrevivência a partir do que a sociedade descarta e joga fora. É uma história em que descobrimos o valor e o significado do nosso trabalho: coletando e reciclando materiais descartados, somos agentes ambientais e contribuímos com a limpeza das cidades. A organização de associações e cooperativas criou a possibilidade de trabalho e renda para os setores mais excluídos da sociedade [...] reciclando a própria vida. (MNCR, 2003, p. 1).

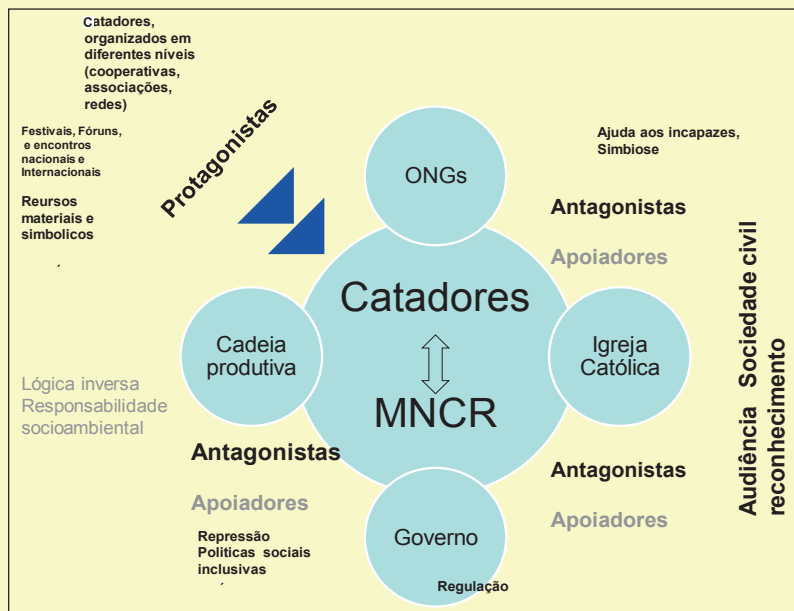
O problema da catação historicamente foi visto como caso de polícia, no sentido de que a atividade sempre foi vítima de “operações limpeza”, ou melhor, erradicação dos catadores dos seus locais de trabalho. Ao contrário do que se pode supor, os catadores têm dado respostas ao complexo desafio das grandes cidades na gestão de resíduos sólidos neste início de século. Pelos seus depoimentos, os catadores têm, sim, clareza de qual é o seu papel na indústria de reciclagem atualmente. E esta já é uma realidade, ao menos para

<sup>35</sup> Genivaldo Silva Santos, integrante da comissão estadual do MNCR, em entrevista à revista *Sustentabilidade* (2010).

<sup>36</sup> Para uma reconstituição das “operações limpeza” em Belo Horizonte, ver Dias (2002); em São Paulo, ver Jacobi; Viveiros (2006); Gonçalves-Dias (2009) Grimberg et al. (2004).

aqueles que se encontram organizados no MNCR. Mas há de se atentar para o fato de que a repressão física não é a única forma de contenção dos movimentos sociais. Há outras formas de controle social para conter os avanços do movimento, conforme advertiu Tarrow (1996). A figura 2 apresenta o mapeamento do campo identitário do MNCR.

Figura 2 – Mapeamento do campo identitário



Fonte: Dados da pesquisa

## PROCESSOS ARTICULATÓRIOS PARA AMPLIAÇÃO DOS *FRA-MES* E CONSTRUÇÃO DE NOVAS RESSONÂNCIAS

Ao longo dos anos 1990, há que se ressaltar que o socioambientalismo tem exercido um forte apelo aglutinador em torno da questão da reciclagem, vista agora também como um problema ambiental relevante, sobretudo nos grandes centros urbanos. A luta dos catadores tem sido amplificada pela maior

divulgação da noção de desenvolvimento sustentável. Neste caso, os catadores têm explorado bem a conexão entre meio ambiente e questões sociais. Assim, a catação sai da qualificação de um problema social e ganha *status* de solução socioambiental, o que vem conferindo uma maior legitimidade às demandas colocadas pelo MNCR. Por outro lado, esta estratégia também legitima o circuito para produção-consumo-descarte cada vez mais acelerado. Por causa da necessidade de as empresas resguardarem sua imagem, elas enxergam na reciclagem uma oportunidade de ganhos reputacionais (GONÇALVES-DIAS, 2009). Tal mudança pode ser constatada no discurso dos próprios catadores.<sup>37</sup>

“Eu reciclo, eu saio pra rua fazendo coleta em casa de porta em porta.”

“Antes dos ambientalistas falar de coleta seletiva, nós catadores de rua, de lixões e de cooperativas já fazia isso.”

A este respeito, Santos (2003) ressalta que:

[...] quando estão a bordo de seus instrumentos de trabalho, carrinhos, carroças ou mesmo catando com as mãos, eles estão trabalhando duro, resolvendo o problema na escala individual e na escala da sociedade, como um importante “agente” das políticas municipais de resíduos sólidos. [...] As questões ambientais participam dessa dinâmica, seja como causa, seja como efeito. (SANTOS, 2003, p. 103).

A articulação com o meio ambiente permite também avançar nas proposições acerca das condições de trabalho dos catadores, seus direitos e cidadania e expõe dificuldades com o campo antagônico, conforme retratam os seguintes depoimentos:<sup>38</sup>

O catador na sociedade ele faz vários papéis, só que ele não é reconhecido.

<sup>37</sup> Depoimento de catadores no documentário “Essa gente vai longe” (MNCR, 2008).

<sup>38</sup> Depoimento de um catador no documentário “Essa gente vai longe” (MNCR, 2008).

O catador trabalha para as três esferas governamentais no caso né, quer dizer, ele tira o lixo da rua que é um trabalho do município, ele educa o cidadão dentro de casa, ou seja, faz a educação ambiental dentro de casa que é a fonte e evita também que esse material vai para o aterro sanitário.

O discurso ecológico dá muito mais legitimidade para as propostas dos catadores, ampliando a ressonância do movimento numa articulação em nível nacional e internacional (América Latina, África e Ásia). Reconhecido como uma profissão, o “catador” tem conseguido uma ressignificação do estigma de “catador de lixo” para “agente prioritário de limpeza pública” ou como “agente do meio ambiente”. Então, cabe aqui uma nova reivindicação: a cobrança pelo serviço prestado, conforme o depoimento dos próprios catadores:<sup>39</sup>

Ele já é o parceiro do meio ambiente, parceiro de municípios. Haja vista que as coletas já feitas pelo município nunca são feitas da forma correta, e nós vamos lá e aparamos as áreas e somos nós que pegamos o restante. Por isso, esse sentido de cobrança do serviço prestado ao município.

Esse material que o catador recolhe das cidades através da coleta seletiva, o poder público deixa de pagar para o aterro sanitário, e contribui pelo meio ambiente, contribui para a saúde pública também, entendeu? Então é essa a questão que o catador contribui muito, e hoje isso não é visto ainda.

Queremos ser remunerados pelo nosso trabalho [...]. Porque as prefeituras remuneram as empreiteiras com grandes quantias, enquanto nós, os catadores, realizamos a coleta, separação dos materiais e encaminhamos corretamente para a reciclagem e não somos pagos pelo nosso trabalho? (SÃO PAULO, 2004, p. 1).

O discurso socioambiental é apropriado de diferentes formas pelos trabalhadores nesse campo, legitimando a todos. As empresas que criam suas políticas em relação à responsabilidade socioambiental estruturam programas de reciclagem e logística

---

<sup>39</sup> Idem.

reversa com inclusão de catadores e buscam desenvolver processos de capacitação dos catadores. Por sua vez, o MMCR utiliza o discurso de agentes ambientais para pressionar o governo. Nesse novo contexto, o fenômeno da catação deixou de ser “problema exclusivamente social” (ligado aos moradores de rua), tornando-se uma solução para o gerenciamento de resíduos sólidos de várias cidades brasileiras, passando, portanto, a ser considerado como uma “questão socioambiental”. E assim inseriu-se no âmbito da política, à medida que tem sido objeto de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal, privilegiando a inclusão dos catadores. O quadro 3 sintetiza as várias fase de alinhamento de frames pelo qual passou o MNCR desde sua origem.

Quadro 3 – Síntese do alinhamento de *frames* do MNCR

Atores Sociais	Atribuição	Articulação	
	Diagnóstico	Motivação	Prognóstico
1ª fase: Emergência dos catadores como campo identitário protagonista			
Redes de organizações de suporte à populações de rua	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Situação de “invisibilidade” e de privação material</li> <li>– Necessidade de sobrevivência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reconhecimento e estabelecimento de laços de solidariedade</li> <li>– Mobilização para o trabalho e renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Melhoria das condições materiais através da organização de cooperativas</li> </ul>
2ª fase: Ressonância			
Igreja e UNICEF = Fórum Lixo & Cidadania		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reconhecimento como algo central para os catadores</li> <li>– Movimento como espaço de integração social</li> <li>– Criação de vocabulários específicos, como bandeira, músicas, outros (recursos simbólicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria das condições materiais atrelada com o reconhecimento</li> <li>Lixo como algo de valor (produtivo)</li> <li>Catador como trabalhador</li> <li>Demandas para o Estado (políticas públicas)</li> </ul>



3ª fase: Construção de novas ressonâncias do campo identitário dos catadores			
Governo Federal Prefeituras Empresas geradoras de resíduos pós-consumo Empresas coletoras Empresas recicladoras (beneficiadoras e transformadoras)	Novo diagnóstico: Ampliação do <i>Frame</i>  Ampliação do reconhecimento para novas audiências (meio ambiente)	Institucionalização do papel social do catador: personagem relevante no cenário econômico, social e ambiental – Articulação em nível nacional e internacional (América Latina, Ásia, África) = Redes – Reivindicação de pagamento pelo serviço ambiental	Reconhecimento da profissão Parceiro governamental para melhoria do meio ambiente Ressignificação do estigma do catador como agente prioritário de limpeza pública Atuação com maior relevância na cadeia reversa pode aumentar poder de barganha Negócio social inclusivo

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais resultados apontam que a formação do campo de identidade do MNCR passa pela afirmação da identidade social dos catadores como participantes legítimos da vida social e econômica dos centros urbanos brasileiros. Por muito tempo, os catadores foram vistos com um grupo quase invisível socialmente, estigmatizados, às vezes, por sua condição de moradores de rua, às vezes, pela sua atividade de coleta de lixo, ou seja, atores sociais sobrevivendo das sobras do consumo. Essa condição foi reiterada, tanto na esfera social quanto na esfera econômica. Primeiro, por não serem aceitos como cidadãos; em segundo lugar, pelo seu trabalho, caracterizado pelo recolhimento de resíduos sólidos, não sendo visto como um trabalho socialmente reconhecido e valorizado. Este foi um *frame* de atribuição, relacionado com o diagnóstico de sua situação, de pessoas que ocupavam um espaço no cenário urbano das grandes metrópoles brasileiras, e que viam sua capacidade de sobrevivência comprometida pela sua invisibilidade social.

Assim, os protagonistas também construíram prognósticos e *frames* motivacionais, especificando o que foi feito em relação aos problemas de reconhecimento e de identificação das suas fontes de privação. Isso envolveu o surgimento de ideologias que permearam o campo de identidade dos protagonistas, mediada principalmente pelo trabalho da Igreja, através da construção da noção de direitos e de trabalho digno. Essa ação elevou a autoestima dos catadores e também proveu uma estrutura organizativa para que eles pudessem trabalhar as questões econômicas e materiais. Essa articulação inicial, deflagrada durante os anos 1980, tinha uma grande capacidade de ressonância dentro do campo, em razão do processo de alinhamento de *frames*, que juntaram o discurso da solidariedade com o da inclusão social, e também em razão da existência de redes de organizações que trabalhavam para apoiar os moradores de rua em grandes centros urbanos brasileiros.

Com o avanço das atividades do MNCR, as questões de autoafirmação vão ganhando quase o mesmo peso dado à subsistência econômica e às questões materiais durante as mobilizações iniciais. Definitivamente, os catadores atribuíram um valor material ao lixo, reinserindo o resíduo no ciclo da produção. Além disso, suas ações no âmbito urbano possuem relevância no processo de prestação de serviços de limpeza pública, além dos aspectos simbólicos do trabalho com o lixo. Todos esses elementos contribuíram para que os catadores fossem vistos como trabalhadores. Isso levou também a direcionarem suas ações para o poder público, buscando assegurar políticas públicas destinadas a sua integração na dinâmica econômica e social de forma mais articulada e com maiores ganhos para os próprios catadores. Não basta agora serem incluídos nas margens da sociedade, como havia sido o prognóstico anterior; agora, é preciso lutar pelo reconhecimento e melhoria das suas condições de trabalho. Por fim, a terceira etapa de organização do MNCR ocorre com a amplificação de *frames*, conectando suas lutas com as preocupações ambientais da sociedade civil organizada e com as atividades empresariais de responsabilidade socioambiental. Esses *frames* teriam sua capacidade ampliada devido a sua maior ressonância com seus campos de ação social, constituindo-se como *master-frames*. Neste sentido, há inegavelmente uma nova

tendência em relação à produção de políticas públicas de caráter inclusivo no que tange aos resíduos sólidos, embora estejam longe de consolidarem-se e materializarem-se em práticas generalizadas pelas cidades brasileiras.

Vale destacar que a utilização da teoria de *frames* permitiu empreender uma análise sobre o contexto organizacional que definem os contornos da ação coletiva, em particular do MNCR. Tal abordagem resgatou a noção dos catadores como sujeitos que interpretam e atribuem significado ao seu contexto de ação. Além de terem de negociar os sentidos da sua ação no âmbito do movimento também se ressalta que suas ações estão enraizadas no ambiente social, cujas oportunidades políticas podem facilitar ou restringir seus protestos e sua mobilização. Isso aponta para a necessidade de aprofundar a pesquisa no campo de identidade dos catadores, no sentido de alcançar a multidimensionalidade das estratégias e práticas do movimento. Essa empreitada pode trazer novas perspectivas para a análise de movimentos sociais no Brasil e na América Latina e produzir um debate mais rico e substantivo com aportes teóricos que, apesar de pouco recorrentes nos estudos desenvolvidos pelos pesquisadores dessa região, carregam em si relevantes possibilidades de análise da complexa dinâmica de inclusão e exclusão que marca a atuação de movimentos sociais como o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR).

## REFERÊNCIAS

ARANDA, Fernanda. Acaba em briga operação em depósito de reciclagem. *Jornal O Estado de S. Paulo*, 22 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,acaba-em-briga-operacao-em-deposito-de-reciclagem,113345,0.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2008.

BENFORD, Frame R. Disputes within the nuclear disarmament movement. *Social Forces*, n. 71, p. 677-701, 1993.

BENFORD, R.; SNOW, D. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, EUA:University Windsor, n. 26, p. 611-639, 2000. Disponível em: <[http://web4.uwindsor.ca/users/b/basok/main.nsf/6d8ffcfd02afe81e8525730600490ed8/178b2c68bafb979d852576a300533f46/\\$FILE/ATTHBB9K/Benford%20Snow%20ARS.pdf](http://web4.uwindsor.ca/users/b/basok/main.nsf/6d8ffcfd02afe81e8525730600490ed8/178b2c68bafb979d852576a300533f46/$FILE/ATTHBB9K/Benford%20Snow%20ARS.pdf)>.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)>. Acesso em: 5 set. 2010.

BURITY, J. A. Caminhos sem fim – Caminho do fim? Movimentos sociais e democracia. In: FONTES, Breno A. S. M. (Org.). *Movimentos Sociais: produção e reprodução de sentido*. Recife: UFPE, p. 13-57, 1999. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte009.html>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

CARDOSO, M. B. R. *A Asmare e seus parceiros públicos e privados: uma rede de cooperação para a geração de trabalho e renda*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte: PPGA, 2003.

CARMO, M. S. F.; OLIVEIRA, J. A. P.; MIGUELES, C. P. A semântica do lixo, o estímulo à reciclagem e o trabalho dos catadores do Rio de Janeiro: um estudo entre significado e ação econômica. In: Encontro nacional sobre gestão empresarial e meio ambiente, 2003, São Paulo. *Anais...* São Paulo: EAESP/FGV, FEA/USP, 2003.

COHEN, J. L. Strategy or Identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research*, Coimbra, v. 52, n. 4, p. 663-716, 1985. Disponível em: <[www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/.../cristiano\\_franca\\_lima.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/.../cristiano_franca_lima.pdf)>.

CONCEIÇÃO, M. M. *Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade*. Campinas, SP: Editora Átomo, 2003.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Social Movements: an introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

DIAS, S. M. Lixo e Cidadania: os impactos da política de resíduos sólidos de Belo Horizonte no mundo do trabalho do catador da ASMARE. In: Encontro da associação brasileira de estudos populacionais, 13, 2002, Ouro Preto. *Anais...* Ouro Preto: UFOP, p. 1-25, nov. 2002. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT\\_MA\\_ST37\\_Dias\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST37_Dias_texto.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Do lixo à cidadania – catadores: de problema social à questão socioambiental. In: Seminário nacional movimentos sociais, participação e democracia, 2, 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC/NPMS, 2007.

FUNDAÇÃO AVINA. *Reciclagem Sustentável e Solidária*, 2008. Disponível em: <<http://www.avina.net>>. Acesso em: 28 dez. 2008.

GAMSON, W. Constructing social protest. In: JOHNSON, H.; KLANDERMANS, B. (Ed.). *Social movements and culture*. Minneapolis: Minnesota Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Social psychology of collective action. In: MORRIS, A.; MUELLER, C. (Ed.). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.

GOFFMAN, E. *Frame Analysis* los marcos de La experiência. Madrid: CES, 2006.

GOHN, M. G. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem, 2009. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, 2009.

GRIMBERG, E.; TUSZEL, L.; GOLDFARB, Y. *Gestão sustentável de resíduos sólidos e inclusão social: estudo de caso sobre as cooperativas das Centrais de Triagem do Programa Coleta Seletiva Solidária da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

HIGA, W. As redes de economia solidária: convergências e divergências entre a cidadania e a inovação tecnológica. In: Simpósio estadual lutas sociais na América Latina, 1, 2005, Londrina. *Anais...* Londrina/PR: Gepal – Ciências Humanas UEL, 2005. Disponível em: <[http://www2.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/primeirogepal/pdfs\\_tc/willianhiga.pdf](http://www2.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/primeirogepal/pdfs_tc/willianhiga.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2009.

HUNT, S.; BENFORD, R.; SNOW, D. Identity Fields: framing process and the social construction of movement identities. In: *New Social Movements: from ideology to identity*. LARAÑA, E.; JOHNSTON, H.; GUSFIELD, J. (Ed.), Philadelphia: Temple University Press, 1994.

JACOBI, P.; VIVEIROS, M. Da vanguarda à apatia, com muitas suspeitas no meio do caminho: gestão de resíduos domiciliares em São Paulo entre 1989 e 2004. In: JACOBI, P. (Org.). *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo: Annablume, 2006.

LEAL, A. C. et al. A reinserção do lixo na sociedade do capital: uma contribuição ao entendimento do trabalho na catação e na reciclagem. *Terra Livre*, São Paulo, ano 18, n. 19, p. 177-190, jul./dez., 2002.

LIMA; C. F. Catadores de material reciclável em movimento: trajetória de uma identidade coletiva. *Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade*. Coimbra: UC. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/cristiano\\_franca\\_lima.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/cristiano_franca_lima.pdf)>, 2008.

McADAM, D.. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. EUA:University of Chicago Press, 1982.

McADAM, D.; MCARTHY, J. D.; ZALD, M. (Ed.) *Comparative Perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural frames*. Introduction. Cambridge University Press.

McARTHY, J. D.; SMITH, J.; ZALD, M. Accessing public, media, electoral and governmental agendas. In: McADAM, D.; MCARTHY, J. D.; ZALD, M. (Ed.) *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural frames*. Cambridge University Press, 1996.

McCARTHY, J.; ZALD, M. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, n. 82, p. 1212-1241, 1977.

McCARTHY, J.; ZALD, M. *The Trends of Social Movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown: Learning Press, 1973.

MNCR: Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável. *Diálogos sobre negócios inclusivos* [slides, palestra Roberto Laureano]. São Paulo: Clínica Avina, EAESP/FGV, 05. jun. 2009.

\_\_\_\_\_. *Carta de Caxias do Sul*. In: 1º CONGRESSO LATINO AMERICANO, 2003, Rio Grande do Sul. p. 1, 2003. Disponível em: <[http://www.mnrc.org.br/box\\_1/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul/](http://www.mnrc.org.br/box_1/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul/)>. Acesso em: 20 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. *Essa gente vai longe*: Documentário, parte 1. 3 abr. 2008. Vídeio. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=BtUp9ZSQ7lg>.

\_\_\_\_\_. Análise do custo dos postos de trabalhos para o segmento dos catadores. *Notícias, boletim eletrônico*, 21 jun. 2006. Disponível em: <[http://www.movimentodoscataadores.org.br/noticias\\_integra.aspx?noticia=196](http://www.movimentodoscataadores.org.br/noticias_integra.aspx?noticia=196)> Acesso em: 14 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ciclo da cadeia produtiva de reciclagem. In: *Princípios e Objetivos – Documentos do MNCR*, 2006. Disponível em: <<http://www.movimentodoscataadores.org.br/principiosobjetivos.aspx>>. Acesso em: 14 jun. 2007.

- REIS, C. N. Economia Solidária: um instrumento para inclusão social? Primeiras Jornadas de Historia Regional Comparada. *Anais Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada*. Porto Alegre: FEE, v. 1, p. 1-30, out. 2005.
- ROSA, A. R. et al. Por uma agenda de pesquisa sobre movimentos sociais na América Latina. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33. São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2009. 1 CD-ROM.
- SANTOS, M. C. *Cidades de plástico e papelão: o habitat informal dos moradores de rua em São Paulo, Los Angeles e Tóquio*. [Tese de Livre Docência] São Paulo: FAU/USP, 2003.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília-DF, v. 21, p. 109-130, 2006.
- SILVA, R. B. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis: atores, governação, regulação e questões emergentes no cenário brasileiro. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*. Florianópolis, v. 3, n. 2. jul./dez. 2006.
- SNOW, D.; BENFORD, R. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, A.; Mueller, C. (Ed.). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- TARROW, S. *Power in Movement: social movements and contentious politics*. Cambridge University Press, 1996.
- TOURAINE, A. *The self-reproduction of society*. Chicago: Universtiy of Chicago, 1977.
- TILLY, C. *Democracy*. New York: Cambrigde University Press. 2007.
- ZALD, M. Culture, Ideology and Strategic Framing. In: McADAM, D.; McARTHUR, J.; ZALD, M. (Ed.). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_; ASH, R. Social Movement Organization: growth, decay and change. *Social Forces*, n. 44, p. 327-341, 1996.

# MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: A AÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO

Angela Randolpho Paiva

## INTRODUÇÃO

Se os economistas brasileiros costumam dizer que a década de 1980 foi perdida, de uma perspectiva sociológica ela foi palco de grande movimentação na esfera pública, trazida tanto pela demanda de redemocratização do país com grandes mobilizações sociais e diversos rearranjos partidários, quanto pela emergência de vários movimentos sociais que traziam questões antigas, como a concentração fundiária no país, ou questões novas, como a questão do reconhecimento dos direitos do deficiente físico aos espaços da cidade ou a demanda de novos direitos dos *gays*. Quanto ao movimento negro, objeto principal da análise feita a seguir, ele trouxe tanto questões, digamos, antigas, como sua histórica subalternidade na esfera pública, mostrada por indicadores sociais contundentes, junto com uma pauta nova, quando reafirmam sua identidade negra e denunciam o racismo que persiste nas nossas práticas sociais. Chegam, portanto, para denunciar o longo processo de falta de acesso aos bens sociais mais básicos, como o acesso à educação e à justiça, que vem junto com a denúncia de racismo e de discriminação social.



Demandam, assim, “igualdade” na esfera pública no que concerne aos bens sociais, mas com ênfase na “diferença”, entendida como o reconhecimento de uma identidade que passou a ser o móvel para a ação coletiva.

O presente texto traz a análise de algumas das consequências desse momento, em especial no que concerne à combinação do ideário de direitos humanos, amplamente discutido quando se pensava na nova Constituição do país, com a emergência de uma ação concertada de várias organizações negras, no que se costuma chamar de “movimento negro unificado”, mas que pode ser mais específico e falar de movimentos negros para preservar a diversidade das motivações das várias organizações negras que surgiram com força na década de 1970.<sup>40</sup> É a visibilidade de um conflito que estava *latente*, como bem analisou Melucci (2001), e emerge no momento em que atores do movimento social denunciam não só o mito da democracia racial no país, mas também demandam uma maior igualdade na fruição de direitos no tocante ao acesso à educação e maior valorização de sua cultura. Pode-se dizer que é a “quebra de consenso”, como descreveu Hannah Arendt (1969), o momento em que atores sociais se organizam para questionar o arranjo anterior estabelecido. Tudo isto ancorado em uma nova Carta que vai contemplar direitos inéditos pela primeira vez, como os direitos difusos dos povos indígenas ou dos quilombolas.

A análise aqui proposta vai relacionar essa ação concertada com foco nas demandas do movimento negro unificado no que se refere ao acesso ao ensino superior, tendo como objetivo específico a demanda por políticas de ação afirmativa nas universidades públicas. A pesquisa “Monitoramento e avaliação das políticas de ação afirmativa”, realizada no âmbito do Núcleo Interdisciplinar de Reflexão e Memória Afrodescendente (Nirema) da PUC-Rio e coordenada por mim, vai ser usada para mostrar como a implantação das políticas de ação afirmativa, políticas que já fazem

---

<sup>40</sup> O Movimento Negro Unificado foi criado no final da década de 1970 com o objetivo de organizar as diversas iniciativas de lideranças negras que já aconteciam nos estados. Essas lideranças geralmente nomeiam sua ação de “organizações” ou “coletivos”.

parte da realidade universitária do país, é um dos resultados da ação das organizações negras de diversas orientações.<sup>41</sup>

## POR UMA NOVA CIDADANIA

Partindo do pano de fundo de retorno à ordem democrática, há uma convergência de fatores que vão ensejar mudanças para ações específicas durante os anos 1990, tanto no que se refere a uma “nova cidadania”, como propõe Dagnino (1994), no momento em que atores sociais se recusam a continuar nos lugares a eles designados anteriormente, quanto no que se refere às condições propícias para que a mobilização social aconteça, no nosso caso, a mobilização de várias organizações do movimento negro, que demandam na esfera pública não só políticas públicas específicas no que concerne à raça, mas também denunciam a existência de racismo, quebrando uma ideia forte do consenso anterior – de que a harmonia nas relações étnico-raciais do Brasil era fruto da forte miscigenação ocorrida na formação social brasileira. Como consequência, cobram mudanças concretas na formulação de políticas públicas que possam intervir estruturalmente no ciclo de desvantagens pelo qual passou a população negra, quer sejam os direitos dos quilombolas, a revisão da historiografia brasileira, a criminalização das práticas de racismo, ou ainda maior acesso à educação.

Tal mobilização vem denunciar a desigualdade das condições socioeconômicas da população negra, agora ancoradas em indicadores sociais produzidos pelo próprio governo, no IPEA, a partir do final da década de 1990, e que mostram as diferenças abissais entre a população branca e a de pretos e pardos da classificação do IBGE (HENRIQUES, 2001). No que se refere ao acesso ao ensino superior,

---

<sup>41</sup> Essa pesquisa tem financiamento da Finep e está na sua segunda fase de execução. Consta de uma pesquisa qualitativa junto a gestores e professores de dez universidades das cinco regiões do país, de pesquisa quantitativa, junto a alunos das mesmas universidades dos cursos mais e menos concorridos e da análise dos editais das 94 universidades federais e estaduais que adotaram algum tipo de ação afirmativa. A pesquisa de campo tem a coordenação de Elielma Machado, e os resultados da primeira fase da pesquisa, realizada entre 2006 e 2008, estão publicados no livro *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras* (2010).

esses indicadores denunciam a sub-representação da população que se autodeclara negra nas universidades. Segundo Petruccelli (2010), a taxa de estudantes universitários brancos de 20 anos de idade alcança o valor de 24,3%, mais de três vezes a taxa de “pretos e pardos” (na classificação do IBGE) nessa mesma idade (8%).

Quanto à invisibilidade de sua identidade racial, os vários movimentos negros se organizam na denúncia de discriminação racial e existência de racismo. Começam a pautar a discussão em várias frentes, no legislativo, no executivo, nas associações da sociedade civil ou nas instituições de ensino superior. Para Antonio Sérgio Guimarães (2002), houve mesmo um consenso em torno da denúncia do racismo e discriminação no momento em que se organizou o Movimento Negro Unificado (MNU).

Há um ciclo virtuoso que começa a se realizar. São vários os fatores apontados para a confluência positiva que se verificou então, já amplamente analisados pela literatura que procura interpretar essa mudança social (TELLES, 2003; HERINGER, 2004; FERES, 2006; GUIMARÃES, 2002). Destacam-se, dentre esses fatores:

- a) A reorganização de grupos do movimento negro com uma pauta específica de acesso à educação e ao mercado de trabalho, além de novas estratégias, tanto no plano simbólico, como a celebração do dia da consciência negra (inclusive com a mudança da data comemorativa do dia 13 de maio para o dia 20 de novembro), quanto no plano de estratégias específicas de demandas de políticas para a população negra.
- b) O reconhecimento por parte do Estado, ainda no governo FHC, da existência de racismo (SOUZA, 1997), quando se começa a falar em ação afirmativa a partir da discussão promovida pela então recém-criada Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, que resulta em uma primeira, e ainda incipiente, proposta de algumas políticas em alguns ministérios.
- c) Tal reconhecimento vem ancorado por novas análises acadêmicas que registram as desigualdades raciais (BARBOSA, 2001; HASENBALG; VALLE, 2003), análises

que são veiculadas na grande mídia com maior destaque, ainda que elas tenham sido feitas, desde a década de 1970, com os estudos pioneiros de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle e Silva, na esteira das primeiras denúncias feitas por Florestan Fernandes desde a década de 1950. Mas elas ficaram restritas ao meio acadêmico por longo tempo.

- d) Por último, e fator fundamental, como tem sido apontado por vários militantes, a organização de uma pauta para a Conferência de Durban em 2001, tanto por parte dos atores sociais, quando a ação afirmativa nas universidades públicas passa a ser uma das principais demandas, quanto por parte do Estado brasileiro, o qual, como signatário da Conferência, compromete-se a pensar políticas específicas de ação afirmativa para a redução das desigualdades raciais no país.

É, portanto, o momento em que se começa a discutir na esfera pública uma nova pauta sobre desigualdade social e racial. As pesquisas divulgadas pelo IPEA na virada da década de 1990 vêm, de certa forma, culminar esses estudos e ancorar as demandas dos movimentos negros, uma vez que foram amplamente divulgados fora da academia. E a divulgação dos indicadores das desigualdades sociais desagregados pelo fator raça vai ser fator determinante na formação de opinião da sociedade em geral e, em particular, dos gestores daquelas universidades públicas que logo depois começaram a implantar políticas de ação afirmativa, conforme os relatos dos entrevistados em nossa pesquisa.

Resumindo uma longa história, a redemocratização do país foi um momento propício para a mobilização de novos recursos – políticos e identitários – existentes na esfera pública. Aliada a isso, houve uma gradual “consciência da negritude”, bem registrada por Alberti e Pereira (2007), quando a questão racial se torna visível no momento em que os primeiros militantes assumem a questão racial independentemente da classe, das organizações sindicais, profissionais ou mesmo do modelo econômico.<sup>42</sup> Assim, a identidade

<sup>42</sup> O livro de Verena Alberti e Amílcar Pereira é um valioso registro das várias lideranças de organizações negras e da diversidade de propostas de cada uma delas. Também está

racial passa a ser ressignificada em várias organizações que começam a trazer suas demandas em diversas frentes. O pequeno percentual da população negra que se escolarizou em um momento em que a educação pública era ainda mais elitista organiza-se no final da década de 1970, e iniciam-se movimentos em vários espaços sociais em torno de sua identidade negra.<sup>43</sup>

Inicia-se, assim, um *processo*, como defende Melucci, à maneira que se deve olhar um movimento social, e este que se iniciou na década de 1980 será um bom exemplo de um momento rico e complexo, quando organizações negras vão eleger demandas específicas no que concerne à discriminação racial, e escolhem o acesso à educação como uma das demandas consensuais. Melucci ainda nos ajuda nesse aspecto também: lembra que não há homogeneidade no movimento social, e o MNU ilustra bem esta cautela: são várias as tensões e conflitos, mas que se fecham em pontos essenciais, dentre os quais a demanda por políticas de ação afirmativa. É o que ressalta Alexander (1998) de outra perspectiva: os movimentos sociais pensam representar a comunidade (no nosso caso, a negra) como um todo. De qualquer modo, aponta ainda o autor, é importante a “construção do problema convincente”, que sairá de organizações particulares para a esfera pública mais ampla, que o autor chama de sociedade civil.<sup>44</sup>

## AFIRMANDO IDENTIDADE E NOVA CIDADANIA

De uma perspectiva sociológica, pode-se dizer que várias das categorias pensadas pelas teorias dos novos movimentos sociais ajudam

---

registrado esse momento em que a militância negra escolarizada percebe seu papel de ator social de um movimento maior do que suas motivações iniciais. A demanda por acesso à educação superior se tornou um consenso.

<sup>43</sup> Essas lideranças estavam nos ministérios e secretaria, órgãos federais, universidades ou ainda nos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros – Neabs. Não se trata aqui de descrever essas organizações, pois fugiria ao escopo da presente análise. Ver o livro organizado por Alberti & Pereira (2007) para depoimentos valiosos que dão a dimensão desse momento.

<sup>44</sup> Jeffrey Alexander (1998, p. 14) vai além: analisa o momento em que o movimento social inicia uma “conversação” com a sociedade, com segmentos novos que se organizam contra os grupos consolidados.

a entender esse processo, em especial no que concerne: a) a afirmação de identidade coletiva, quando “ser negro” passa a ser o móvel para a ação coletiva, b) às estratégias escolhidas para esta ação, como encontros, marchas, além da pressão no Legislativo e Executivo para demandas específicas de ação afirmativa;<sup>45</sup> c) às reivindicações selecionadas por esses novos atores sociais – denúncia de racismo e desigualdade racial combinada com a valorização do ser negro – que criam redes para seu movimento reivindicatório; e d) às formas de solidariedade que são logradas para essas novas reivindicações, tanto no que concerne à consolidação ou criação de associações negras de diversos matizes, quanto à ação concertada em torno de pautas específicas.

Parte-se aqui da premissa de que a demanda por ação afirmativa nas universidades públicas representa um fato social inexorável, resultado da ação efetiva dos vários segmentos do movimento negro, e tornada mais eficaz no contexto de redemocratização do país. Representa um momento exemplar para a reflexão sociológica em torno de algumas das categorias analíticas mais caras da teoria social que trata da mudança social e do poder de reivindicação de grupos que não estão contemplados no acordo societário. Dentre essas categorias, as de “cidadania”, de “esfera pública”, de “ator social” e de “identidade coletiva” ajudam a entender o momento em que houve a quebra de consenso definida por Hannah Arendt como a recusa à manutenção do arranjo social anterior, e quando novas práticas sociais se organizam.

Isso implica na revisão da análise da cidadania brasileira, quando se denunciam os padrões desiguais da construção social da cidadania no país, questionando-se a cidadania “disjuntiva” que foi construída no arranjo sociopolítico autoritário, conservador e excludente desde sempre (PAIVA, 2004), mas agora com a variável “raça” como seu elemento propulsor, raça entendida aqui na sua perspectiva sociológica (COSTA, 2002), como uma construção social geradora de desigualdades estruturais. E, no momento de redemocratização, a ideia de direitos passa a ser o norte de

---

<sup>45</sup> Apesar de se estar enfatizando aqui a Constituição de 1988, houve ações anteriores no nível dos estados, como, por exemplo, em São Paulo, durante o governo de Franco Montoro, quando a questão racial aparece como o fator para a criação de subsecretarias na esfera dos direitos humanos.

vários grupos que se formam em novos “espaços públicos” que se constroem na esfera pública, como sugere Fraser (1997), quando o consentimento anterior é revisto por novos atores sociais.

O conceito de esfera pública de Habermas tem enorme valor heurístico na presente discussão. Para o autor, ela tem grande potencial de integração social, uma vez que é na esfera pública – inicialmente burguesa e depois se ampliando para a inclusão de outros grupos – que está implícita a paridade para a participação de indivíduos com uma vida privada enriquecida. E algumas características definidas pelo autor são fundamentais: a) o *status* do arranjo social anterior é abolido (no nosso caso, a harmonia racial em relações raciais hierarquizadas, como analisa DaMatta, 1993); b) o argumento racional como requisito para as discussões públicas entre indivíduos com a mesma condição de igualdade (na presente discussão, a interação entre os diversos atores em novas práticas discursivas acerca da subalternidade racial e os possíveis consensos logrados); c) questões que não eram discutidas anteriormente são trazidas para a discussão pública (no nosso caso, o racismo e a discriminação). Assim, o argumento contido na ideia de esfera pública de Habermas tem enorme poder explicativo para a emergência de novos atores sociais que vão chegar com questões que se tornam publicamente relevantes, ainda que na sua formulação original essa ideia não estivesse presente.<sup>46</sup>

Na nossa análise, a população negra se recusa a continuar ocupando os espaços de sociabilidade tradicionais no plano cultural – tomando aqui o carnaval como seu símbolo mais evidente – e começa a reivindicar, no plano político, a formulação de políticas públicas para seu acesso à esfera pública mais ampla, viabilizado pela interlocução de suas lideranças em um novo “agir comunicativo”, com novas práticas discursivas que traduzem questões que emergem do mundo da vida, tais como a invisibilidade na esfera pública, a subalternidade nas relações sociais, ou ainda a discriminação racial das práticas cotidianas, dentre outros. São

---

<sup>46</sup> Em um livro organizado por Craig Calhoun (1999), há excelentes textos sobre a validade do conceito de Habermas, assim como novos desenvolvimentos a partir de sua ideia de esfera pública. Ver especialmente os textos de Benhabib, Calhoun e Fraser, além do próprio Habermas, que atualiza sua argumentação quase três décadas depois.

as arenas discursivas de Fraser (1997), onde grupos subalternos podem criar contradiscursos, e que vão ter papel fundamental para o pedido de alargamento da esfera pública, para seguir com o conceito de Habermas.

O conceito de espaços públicos de Fraser elucida-se na análise das primeiras organizações negras que se formam na década de 1980, importantes para promover as “mudanças estruturais na esfera pública”. Portanto, o conceito habermasiano de esfera pública deve ser equacionado junto com o de espaços públicos de Fraser para se entenderem os vários movimentos sociais que se organizam em demandas distintas, pois é na capacidade associativa dos atores sociais que os “espaços públicos subalternos” podem pautar a esfera pública mais ampla. No que concerne à presente análise, é um importante recurso heurístico para a compreensão das várias organizações do movimento negro unificado de então.<sup>47</sup>

## MOVIMENTOS SOCIAIS: REIVINDICANDO NOVOS DIREITOS

Essa discussão de mudança na esfera pública significa ainda apontar para o “potencial” dos movimentos sociais em geral, de que falam Gohn (2007) e Scherer-Warren (1996), quando analisam as reivindicações no nível da sociedade civil que se organiza em novas ações coletivas e reivindicam arranjos societários distintos. No caso das organizações negras, o movimento social se concretiza no momento em que as diversas demandas se transformam em reivindicações específicas. Mas, para isso, é necessária a entrada em cena desse novo ator, agora com a consciência coletiva na definição dada por Touraine (1994), vale dizer, os indivíduos adquirem consciência de que suas necessidades e demandas têm uma dimensão coletiva que vai além de suas questões individuais. Para Touraine, a ação coletiva não pode se realizar sem a dimensão do ator social.

---

<sup>47</sup> Ver: *Rethinking the public sphere, in Justice interrupts*, onde Fraser defende que a esfera pública precisa ser claramente diferenciada entre a sociedade civil e o Estado para que os espaços públicos “fortes” ou “fracos”, segundo a autora, possam ser entendidos.



Tal ação vai sendo revelada à medida que a ação se realiza; é o momento, ainda, em que é preciso pensar nas estratégias que foram utilizadas por esses atores sociais, quando lideranças negras lograram se concertar no que Tarrow (2001) vai chamar de uma ação política reivindicatória, visto estarem a demandar novos arranjos na esfera pública que implicam no desenho de políticas públicas efetivas. É a formação de nova identidade coletiva, definida por Melucci (2001, p. 69) enquanto “capacidade interativa e compartilhada, que vários indivíduos produzem acerca das orientações da ação e campo de oportunidades e vínculos na qual ela se coloca”, e que se realizam em um “processo” de ação coletiva que vai depender tanto das orientações dos atores sociais quanto das oportunidades do que o autor chama de “ambiente”, e estamos chamando aqui de esfera pública.

Segundo Tilly (1978), para que tal processo aconteça, deve haver *catness* (abreviação de *category*), ou seja, a identidade compartilhada por um grupo com nitidez de fronteira de todos aqueles que compartilham as mesmas características, no caso em tela, a resignificação da negritude; e deve haver *netness* (relacionado à *net*), que seria a densidade das redes entre grupos que se interligam por laços impessoais. É um momento, em suma, em que a mobilização social pode surgir a partir da criação dessa rede – *net* – em nova categoria – *cat*. É quando pode ser realizada a quebra de consenso com um pedido de mudança social.

Isso exige ainda verificar de que maneira a luta pelo reconhecimento, de que fala Taylor (1994), questiona a norma legal vigente, no momento em que esta luta pede novos arranjos no que se entende por direitos legítimos ou ainda no que este padrão resulta em *interação* nas práticas sociais, no sentido conferido por Honneth (2003), ou seja, propicia mobilização inusitada para a ação concertada. É o que Appiah (1994) vai chamar de novo *script*, dimensionado pelos atores sociais na tomada de consciência que configura novas identidades coletivas e que pautam as novas demandas. Representa, em síntese, o momento em que a população de cor rejeita tanto a neutralidade estatal (na suposição de que as leis são promulgadas a partir do princípio de que todos são iguais perante a lei), quanto o ideário de miscigenação, ou seja, explicita o conflito aí latente, uma

vez que reforça esse novo *script*, de uma identidade racial “negra” (a classificação passava pelo “moreno”, “mulato”, dentre outras, quando não era simplesmente negada). Esse momento denuncia ainda a invisibilidade da sua subalternidade na esfera pública, considerada desde sempre como um problema de mérito/demérito pessoal.

E uma das principais estratégias de ação coletiva que prevaleceu diante das múltiplas orientações das várias organizações foi a de reivindicar políticas efetivas de acesso à educação, aparecendo a ideia de ação afirmativa no ensino superior como uma das demandas consensuais a partir de Durban.<sup>48</sup> Esse foi um momento de grande impacto, como estamos presenciando atualmente com a discussão das “cotas” para “negros”. E o lamento da racialização da nossa sociedade por aqueles que reagem à nova discussão em pauta é de vários matizes: seja pelo viés da ausência de raça em um país miscigenado, seja pelo ideal republicano de instituições universalizadas, seja ainda com a legítima precaução de se entender *qual* “raça” e *qual* política.

## AÇÃO AFIRMATIVA: UMA DEMANDA ESPECÍFICA

Com o intuito de reforçar a ideia do processo realizado após a redemocratização do país, serão aqui ressaltadas duas estratégias pensadas na década de 1990 pelos diversos movimentos negros, dentre tantas outras que estavam sendo reivindicadas, mas que seguramente possibilitaram o cenário atual de um aumento sustentado nas políticas de ação afirmativa nas universidades públicas, quando, em 2010, 70% das universidades possuem algum tipo de política. Primeiramente, o processo de demanda de ação afirmativa no ensino superior, movimento que se deu em várias frentes: a) pela via do legislativo; b) pela pauta organizada em torno da Conferência de Durban; c) pela pressão feita junto aos órgãos executivos, em especial alguns

---

<sup>48</sup> Ver os vários depoimentos de lideranças negras no livro de Alberti e Pereira (2007) para essas várias orientações, partidárias, de classe, ideológicas, ou de gênero. A ideia de ação afirmativa não chega de maneira tranquila para essas várias organizações e as cotas são aos poucos pensadas como tática indispensável para modificar a estrutura da desigualdade.

ministérios mais sensíveis com as demandas; e d) ainda pela ação interna da militância nas universidades. É como registra Hédio Silva Jr. o momento em que o movimento negro faz a opção pela *integração* à sociedade (e não mais o questionamento do modelo político como um todo): “Eu diria que o exemplo mais acabado de ruptura foi quando a questão das ações afirmativas e a reivindicação por cotas passaram a integrar a agenda do movimento negro.” (apud ALBERTI, 2009, p. 444). Esse momento faz parte de uma passagem de movimentos de cunho mais “culturais” da década de 1980, como os blocos afros, para grupos mais políticos e organizados em torno de demandas por ações afirmativas a partir da década seguinte.<sup>49</sup>

A segunda estratégia importante consistiu na criação de diversos cursos pré-vestibulares comunitários, surgidos lá atrás com a militância oriunda da Pastoral do Negro, quando foi escolhido o acesso à educação como a pauta maior, o que possibilitou que os alunos egressos de escolas públicas do estado – com capital escolar precário, como diria Bourdieu – pudessem estar minimamente em condições de prestar o exame de vestibular. Frei Davi é um desses militantes que vai ajudar na organização de vários “prés”,<sup>50</sup> e resume assim essa ação:

O projeto passou a ser um instrumento poderosíssimo para discutir e aprofundar a questão racial, a questão da autoestima, a questão das ações afirmativas. Esses grupos de pessoas – alunos, professores e coordenadores, militantes desse espaço – com a participação de vários movimentos da sociedade e de vários outros pré-vestibulares, se transformaram, no contexto do Brasil de hoje, no protagonista das lutas pelas cotas e das ações afirmativas. (apud ALBERTI, 2009, p. 417).

<sup>49</sup> Agradeço a observação feita por Elielma Machado de que se verifica atualmente uma nova guinada para organizações de caráter “cultural”, como é o caso do AfroReggae e o Nós do Morro, momento que já pode ser considerado “pós-ação afirmativa”.

<sup>50</sup> Originalmente, surgiu o PVNC, pré-vestibular para negros e carentes. Depois, por conta de um conflito quanto ao caráter confessional dos pré-vestibulares, houve uma primeira dissidência, quando Frei Davi funda o Educafro. Hoje são centenas de pré-vestibulares comunitários espalhados nas grandes capitais e que funcionam com a mesma estratégia: cursos preparados com trabalho de voluntários, em especial ex-alunos que voltam como professores. Não é o escopo da presente análise, mas não só os vestibulares comunitários têm origem com a militância das organizações católicas, mas também vários dos militantes do movimento negro têm origem na Ação Católica das décadas de 1960/1970.

Essas duas ações específicas do movimento negro são importantes para a análise aqui desenvolvida: O surgimento dos vestibulares comunitários no início da década de 1990 acenou com a possibilidade de entrada de alunos nas universidades, tanto em universidades particulares, como a pioneira ação afirmativa da PUC-Rio em 1994, quanto nas universidades públicas. Esses alunos não tinham anteriormente as condições mínimas de competir na forma de acesso universalizado ao ensino superior, pelo vestibular. Essa foi uma ação estratégia das mais importantes, porque permitiu que se alargasse o universo de candidatos a esse sistema baseado em uma única prova de medição do mérito acadêmico. Essa análise foi fundamentada na constatação do quadro perverso da sub-representação dos pretos e pardos nas universidades – pouco mais de 2% na década de 1990 de um universo populacional de 48% de autodeclarados pretos e pardos pelo censo do IBGE de 2000.<sup>51</sup>

Outra ação concertada foi de dentro da universidade, em especial dos núcleos de estudos afro-brasileiros (Neabs) existentes, que vão resultar em estratégia importante para pressionar os diversos órgãos universitários, de cada universidade, tanto para a adoção de políticas de ação afirmativa, quanto para a permanência dos alunos beneficiários dessas políticas. Esse último fator foi frequentemente evocado pelos gestores que estavam à frente do processo de implantação das primeiras políticas de ação afirmativa, quando foram ouvidos na parte qualitativa da nossa pesquisa. Como foi verificado no trabalho de campo da pesquisa, os Neabs vão ser ainda canais de pressão e informação para os processos internos das universidades que estavam pensando na implantação de políticas de permanência dos alunos “cotistas”.<sup>52</sup>

Os depoimentos dos profissionais de dez universidades que já adotaram políticas de ação afirmativa nas cinco regiões do país

<sup>51</sup> Ver artigo de Renato Emerson dos Santos (2003, p. 130), em que analisa a difusão e a capilarização social alcançada pelos pré-vestibulares na década de 1990, e como essa agenda inicial mobilizou militantes para a institucionalização dos pré-vestibulares, criando forma de pertencimento que se revelou fundamental.

<sup>52</sup> Ver artigo de José Jorge de Carvalho “Ações afirmativas para negros e índios no ensino superior: as propostas dos Neabs”, onde registra o momento, em Brasília, em 2002, em que se fecha uma pauta em torno das ações afirmativas e da defesa do ensino da história da África.

ajudam no dimensionamento da ação dos movimentos sociais dentro da universidade e na descrição desse novo aluno. A discussão de cotas para alunos das escolas públicas, nomeadas por nossos entrevistados como “cotas sociais”, era sempre mais aceita do que “cotas raciais”, e os Neabs tiveram importância fundamental para a insistência no critério raça, além de pressionarem por políticas de permanência dos alunos beneficiários das políticas.<sup>53</sup>

A discussão acerca das “cotas” para negros nas universidades públicas é importante para se entender o potencial das políticas de ação afirmativa no ensino superior em si, face ao intenso debate provocado na esfera pública brasileira da última década. Tal debate está muito concentrado nas cotas raciais, o que por si só já revela o impacto dessa discussão para quebrar a ideia forte de que: a) não há raça; e b) que é impossível a classificação racial no país. O que foi verificado com os depoimentos dos gestores é bastante revelador das mudanças ora em curso no interior das universidades públicas, momento em que é trazida à tona uma discussão sobre os padrões de desigualdade, inclusive racial, agora pensada pelos próprios gestores na chave da função social das universidades públicas brasileiras. Afinal, este é seguramente um dos principais impactos de qualquer política de ação afirmativa: suscita profundos debates na esfera pública, demandando constante reflexão teórica acerca da legitimidade das demandas dos movimentos organizados da sociedade civil e seu poder de transformação. Evitando entrar no debate da ação afirmativa em si, cabe a pergunta: o que já pode ser entendido da relação entre a ação do movimento negro e a implantação de políticas de ação afirmativa?<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Assim, se em 2010 são setenta universidade federais e estaduais, de um universo de 94, que já adotaram algum tipo de ação afirmativa, a grande maioria das universidades adotou escolas públicas (31%), seguido de 26% para indígenas e 24% para negros. Ou seja, a adoção de cota “social”, incorporando aí a “racial”, prevaleceu.

<sup>54</sup> Ação afirmativa é entendida aqui na definição de Joaquim Barbosa (2001) como “políticas de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito” (p. 41).

Pelo relato dos gestores entrevistados na pesquisa “Monitoramento e avaliação das políticas de ação afirmativa nas universidades públicas”, percebeu-se que, nas universidades que tinham núcleos consolidados, como as federais da Bahia (UFBA), de Alagoas (UFAL), do Pará (UFPA) e de Brasília (UnB), além da estadual do Rio de Janeiro (UERJ), houve um processo de mão dupla, numa sinergia entre as ações empreendidas por esses núcleos e as políticas resultantes.<sup>55</sup> Vale dizer, os Neabs pressionaram por cotas raciais, tensionando a tendência de ser adotada a “cota social” (assim os profissionais entrevistados chamaram as cotas para estudantes do ensino público), resultando em uma combinação de ambas. A USP é uma exceção nessa relação: na década de 1990, foi criada uma Comissão de Políticas Públicas para a População Negra, nomeada por portaria do Reitor em 1994, cujo resultado saiu em publicação organizada pelo professor Kabengele Munanga (1996), intitulada Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial. Esse trabalho foi coordenado pela Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária e reivindicava tanto a inclusão dos excluídos economicamente da universidade quanto a inclusão étnica ou racial, apontando a dupla exclusão desse último grupo. Mas a política pensada posteriormente foi o INCLUSP, iniciativa de outro departamento, sem que fossem incorporadas as reflexões anteriores.

Além da atuação dos Neabs, a militância de alguns profissionais (gestores e professores) vai ser decisiva para a adoção de políticas de corte racial. Vários professores, não necessariamente militantes negros, estiveram à frente das primeiras comissões criadas para pensar as políticas a serem adotados em suas universidades. Esse processo resultou em ação efetiva quando coincidiu com a vontade política por parte dos reitores.

Mas foi a ação do movimento negro que forçou a adoção de políticas com viés racial e não apenas social. Segundo depoimentos de

---

<sup>55</sup> Em algumas universidades, essa demanda encontra ressonância nos gestores que estavam à frente dos processos seletivos: falou-se muito no incômodo de um *campus* tão branco e ainda na função social da universidade pública.

vários gestores, as “cotas” raciais somente foram adotadas juntamente com as cotas sociais, ou seja, alcançou-se uma “média” possível entre as demandas dos movimentos negros e o desejo da comunidade acadêmica, mais afeita às cotas sociais, como apontaram vários gestores. A UnB foi uma exceção por ser a primeira universidade a adotar cotas só para negros, política muito mais específica e com maior impacto.

A situação das universidades estaduais é distinta: desde a década de 1990, as políticas de ação afirmativa vinham sendo debatidas nos respectivos legislativos, e, no Rio de Janeiro, em 2002, as duas universidades do estado foram obrigadas a adotar cotas para alunos egressos da escola pública, para negros e para deficientes físicos.<sup>56</sup> Os casos da UERJ e UENF, na realidade, vão ser referência para outras universidades estaduais, como a Unicamp, que se antecipam para não serem atropeladas pelo legislativo estadual.

Se pensarmos que todas as ações de adoção de políticas de ação afirmativa de que estamos falando foram pensadas de 2002 até 2010, percebe-se que está em curso um processo sustentado de adoção de algum tipo de ação afirmativa nas universidades públicas, com uma mudança fundamental para a transformação da cor do estudante das universidades públicas. Estas mudanças são sentidas em especial naqueles cursos que tradicionalmente recebem os alunos provenientes dos melhores colégios de cada uma dessas cidades, geralmente alunos brancos e uns poucos não brancos que costumavam sobressair-se em uma trajetória individual marcada por circunstâncias especiais.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> No ano seguinte, as cotas são confirmadas nessas universidades pelos seus respectivos conselhos universitários. Ver depoimento de Nilcéa Freire (2004), então reitora da UERJ sobre o processo de formação de opinião acerca das “cotas” na UERJ e como tal processo foi decisivo para a sua mudança de opinião.

<sup>57</sup> Para os resultados detalhados da pesquisa, ver o livro *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*, organizado por mim. Certamente, pode-se argumentar que os cursos mais concorridos recebem os alunos provenientes das boas escolas federais, como o Pedro II e os Cefets, ou, ainda, dos Colégios de Aplicação. Mas essa análise foge ao escopo do presente artigo. Chamo aqui de circunstâncias especiais todas aquelas que logram furar esse ciclo de desvantagem, seja a ajuda de uma pessoa externa ao ciclo familiar até condições individuais excepcionais.

## CONCLUSÃO

A título de conclusão, cabe ressaltar três aspectos. Primeiramente, o que está em curso no processo descrito acima de forma sucinta é a realização parcial da efetiva igualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior. E se essa ação se iniciou a partir do movimento negro há tão pouco tempo, ela é hoje uma ideia disseminada, em parte como resultado das estratégias adotadas em uma ação coletiva conquistada em torno de alguns consensos, isto é, a possibilidade de se alcançar a ação coletiva com a nova organização de determinado grupo. Em suma, é o processo que Tilly definiu tão bem como *catnet*.

Cabe também registrar a importância da redemocratização do país para que as novas demandas por políticas públicas, fruto de intensa mobilização política, pudessem ser realizadas. Assim, a emergência de movimentos sociais numa esfera pública democrática traz sempre o surgimento dos conflitos até então latentes. E é justamente a porosidade dessa esfera pública democrática que tem possibilitado tanto a ampla discussão em torno das políticas de ação afirmativa nas universidades públicas do país quanto a sua implantação.

Por último, cabe lembrar que esse processo de implantação de ação afirmativa no ensino superior guarda grande importância heurística não só para se entender a própria lógica de movimentos sociais específicos, mas também para compreender qualquer nova movimentação em que atores sociais se organizam em redes de movimentos sociais específicos, em diversas formas de ação coletiva, com repertórios eficazes na cobrança de direitos negados ou não reivindicados, em nova forma de exercício de cidadania, agora a partir dos próprios atores sociais que se recusam a continuar na subalternidade a eles designada.

## REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar (Org.). *A história do movimento negro no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas/FGV, 2007.

ALEXANDER, Jeffrey. “Ação coletiva, cultura e sociedade civil – secularização, atualização, inversão revisão e deslocamento do modelo



clássico dos movimentos sociais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269091998000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269091998000200001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 20 jun. 2010.

APIAH, K. Anthony. Identity, Authenticity, Survival. In: GUTMANN, Amy (Ed.). *Multi-culturalism*. Princeton: The Princeton University Press, 1994.

ARENDT, Hannah. Civil disobedience. In: *Crisis of the Republic*. New York: Harcourt Brace Janovich, Inc., 1969.

AVRITZER, Leonardo. “Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias de transição para a democracia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, 1995.

BARBOSA, Joaquim. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENHABIB, Seyla. Models of public sphere: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, P. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1999.

CARVALHO, José Jorge. Ações afirmativas para negros e índios no ensino superior: as propostas dos Neabs. In: SANTOS; LOBATO (Org.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DA MATTA, Roberto. *Relativizando*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

FERES JR., João. Aspectos semânticos da discriminação racial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, jun. 2006.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Editora Ática, 1978.

FRASER, Nancy. *Justice interrupts*. New York: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_; Axel Honneth. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York: Verso, 2003.

- FREIRE, Nilcéa. A experiência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) na implantação de cotas para o ingresso na universidade. In: PAIVA, Angela R. *Ação afirmativa na universidade*. Rio de Janeiro: Desiderata/Ed. PUC-Rio, 2004.
- GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2007.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HASENBALG, Carlos; VALLE, Nelson. *Origens e destinos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- HERINGER, Rosana. “Ação afirmativa e a promoção da igualdade racial no Brasil: o desafio da prática”. In: PAIVA, Angela (Org.). *Ação afirmativa na universidade: reflexão sobre experiências concretas*. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio, 2004.
- HENRIQUES, Ricardo. *Raça e gênero nos sistemas de ensino*. Brasília: Unesco, 2001.
- HONNETH, Axel. *A luta por reconhecimento*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- MELLUCI, Alberto. *A invenção do presente*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Challenging codes*. U. K.: Cambridge University Press. 1996.
- MELLUCI, Alberto. Mudança no *campus*: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, Angela R. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: Pallas/Ed. PUC Rio, 2010.
- PAIVA, Angela R. A difícil equação entre modernidade e desigualdade. *Intersecções*. Ano 6, jul. 2004.
- PETRUCCELLI, José Luís. Classificação racial e políticas de ação afirmativa. In: PAIVA, Angela R. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: Pallas/Ed. PUC-Rio, 2010.
- SANTOS, Renato E. dos. Racialidade e novas formas de ação social: o pré-vestibular para negros e carentes. In: LOBATO, Fátima; SANTOS, Renato E. dos (Org.). *Ações afirmativas: Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2003.

- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1996.
- SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- TARROW, Sidney. *Power in movement*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- TELLES, Edward. *Racismo à brasileira*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Massachussets: Addison-Wesley Pub. Co., 1978.
- TOURAINE, Alain. *O retorno do actor*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

# ASSOCIATIVISMO CIVIL E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA<sup>58</sup>

Lígia Helena Hahn Lüchmann

## INTRODUÇÃO

As relações entre associativismo e democracia extrapolam em muito, de acordo com importante vertente da literatura, o reconhecimento do princípio democrático básico da liberdade associativa, pois são vistas como constitutivas de processos de fortalecimento mútuo e interdependente. As assertivas acerca da importância democrática das práticas associativas estão ancoradas na compreensão de que, para além do direito individual de associação, tendo em vista a satisfação de interesses, o associativismo preencheria, de forma substantiva, uma boa listagem de requisitos considerados fundamentais para o estabelecimento de uma sociedade democrática, seja pela sua capacidade de defender as demandas dos grupos mais vulneráveis e excluídos (COHEN, 1999), seja pelo caráter pedagógico no sentido da promoção de processos de educação política (PATEMAN, 1992), de confiança, cooperação

---

<sup>58</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no ST “Legitimidade democrática, representação e participação” no 34º Encontro Anual da ANPOCS (25 a 29 de outubro de 2010 em Caxambu, MG). Agradeço os comentários de Adrian Gurza Lavalle, sempre muito pertinentes, alguns dos quais estão sendo incorporados na agenda da pesquisa (PQ – CNPq) sobre as novas configurações do associativismo civil.

e espírito público (PUTNAM, 1996), por denunciar as relações de poder, ou, ainda, por promover e ocupar os espaços de cogestão de políticas públicas, enriquecendo as bases da participação e da representação política nas democracias contemporâneas (FUNG, 2003).

Entendidas como organizações voluntárias autônomas, com finalidades não lucrativas e controladas por seus membros, as associações cumpririam, de acordo com ampla literatura, funções democráticas, na medida em que são autônomas, portam uma identidade e participam ativamente da vida social. Assim, autonomia, identidade e participação são os elementos definidores da prática associativa. A autonomia (diante do mercado, do Estado, dos partidos políticos) garantiria a expressão de interesses sociais genuínos, ancorados em valores de solidariedade e de justiça social. A identidade constitui-se como o cimento unificador que dá sentido à saída da ação no plano individual; e a participação, o meio da construção da identidade e da pertença a uma coletividade. Tais categorias são muito caras às teorias dos novos movimentos sociais, da sociedade civil e do capital social, que respaldam, de diferentes maneiras, as concepções de democracia participativa e deliberativa. De fato, a dimensão ou a densidade histórica das práticas associativas vêm recebendo destaque nas análises que tratam de avaliar a democracia, seja a partir de uma perspectiva societária – seus impactos culturais e sociais – seja em uma perspectiva institucional a partir de avaliações de desempenho governamental.

Entretanto, a riqueza empírica dos tipos e sentidos de representação vivenciados pelas associações civis não apresenta correspondência com a produção teórica nesse campo. As associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em boa medida, papel de representação – seja como representantes da população de onde estão inseridas, como no caso das associações comunitárias e/ou de moradores; seja de causas e temas que recobrem setores e espectros mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas, etc.; ou as que defendem os interesses dos seus associados, como clubes e sindicatos; e ainda, as que dizem representar as pessoas carentes e excluídas, como

as entidades assistenciais e filantrópicas, para darmos apenas alguns exemplos. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), em pesquisa junto às associações de São Paulo, apresentam os principais argumentos<sup>59</sup> que dão base às reivindicações de representatividade por parte das associações, sendo que, em vários casos, predomina a ideia de autoautorização, na medida em que não ocorre nenhum tipo de procedimento de escolha e de controle por parte dos segmentos supostamente representados.

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

Diante desse cenário, o trabalho pretende mapear, por meio da literatura sobre o associativismo civil, as lacunas analíticas deste campo, sugerindo a necessidade de uma reflexão teórica que incorpore essa nova dimensão da representação que tem sido mantida na periferia dos argumentos voltados para a avaliação das perspectivas democratizantes das práticas associativas. Superar esse déficit analítico da representação do associativismo civil permite vislumbrar novas potencialidades de introdução de mecanismos de representação democrática operacionalizadas por meio da atuação da sociedade civil nesses espaços de discussão e de definição de políticas públicas.

Nesta perspectiva, o trabalho explora duas dimensões: por um lado, analisa as principais vertentes teóricas que têm mobilizado os estudos deste campo, quais sejam: as teorias dos movimentos sociais, da sociedade civil e do capital social. Por outro lado, aponta para os ganhos – e os riscos e limites – analíticos e políticos do reconhecimento da atuação representativa das associações, sendo possível vislumbrar alguns efeitos democráticos por meio da atuação representativa, a exemplo do potencial de ampliação e diversificação

---

<sup>59</sup> Quais sejam: o argumento eleitoral, o de afiliação, o de identidade, o de prestação de serviços, o de proximidade, e, finalmente, o argumento da intermediação. Os quatro últimos estão diretamente relacionados com a ideia de autoautorização.

dos diálogos e encontros com outros atores sociais e setores, e da inclusão política de atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos de representação tradicionais.

## CAPITAL SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTOS SOCIAIS

As associações formam a base dos principais conceitos que sustentam perspectivas alternativas e/ou renovadoras da democracia, seja por meio da cooperação e da ampliação, seja por meio da contestação aos padrões de constituição da democracia representativa tradicional. Os conceitos de capital social, sociedade civil e de movimentos sociais podem ser apontados como referências centrais nessas diferentes concepções teóricas que relacionam o associativismo com os processos de ampliação e de aprofundamento da democracia.

Podemos destacar, a partir da análise de Fung (2003), as principais contribuições das associações ao processo democrático. Em primeiro lugar, as associações são analisadas pelos impactos positivos no sentido da promoção de indivíduos mais cidadãos, aumentando seu senso de eficácia, “*providing them with political information, imbuing them with political skills, developing their civic virtues, and teaching them to be critical*” (FUNG, p. 518).

Em segundo lugar, as associações contribuem para a qualidade da representação política, ao apresentarem novas demandas, transmitirem propostas mais bem informadas e detalhadas, problematizarem interesses e políticas, e organizarem debates e interesses que transcendem limites territoriais. As associações oferecem canais adicionais (*beyond voting, lobbying, and direct contact with public officials* FUNG, 2003, p. 523) para as pessoas apresentarem suas demandas no campo político-institucional. Por outro lado, as associações também impactariam as condições de igualdade da representação política, ao remediarem as desigualdades sociais por meio da participação em organizações sociais.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Embora o autor chame a atenção para a força das análises que mostram que a participação política – tanto individual quanto coletiva – reproduz as condições de desigualdade social:

Além disso, as associações, enquanto componentes principais da sociedade civil, denunciam injustiças e tencionam as relações, os padrões e os poderes tradicionais. Os movimentos sociais são aqui os sujeitos centrais.

Por último, as associações têm apresentado um papel central na participação em estruturas estatais que foram desenhadas tendo em vista a incorporação da população em processos de discussão e de definição de políticas públicas e governamentais, como são os casos dos conselhos gestores e orçamentos participativos. De maneira geral, todas estas características remetem a diferentes relações entre o associativismo e a sociedade política, que reproduzem um viés que separa a prática da representação política (levada a cabo pelos representantes dos partidos políticos escolhidos em sufrágio universal), da participação (capitaneada pelas associações nos espaços sociais e institucionais).

Um exemplo da ausência analítica do carácter representativo da sociedade civil<sup>61</sup> pode ser encontrado na análise de Chambers e Kopstein ao sistematizarem uma tipologia das relações que a sociedade civil estabelece com o Estado. Segundo os autores, são seis os tipos de relações:<sup>62</sup> separada do Estado, com ênfase no voluntariado, no pluralismo e nas garantias legais de constituição associativa autônoma; contra o Estado, com destaque aos protestos e movimentos sociais; de apoio ao Estado, na promoção da cooperação e de cidadãos responsáveis;<sup>63</sup> em diálogo com o Estado, pelo registro da ideia de esfera pública habermasiana ocupada por atores sociais

---

*“in political science and political sociology, group research has consistently shown that the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with an upper class accent (1960 apud, 2003, p. 524).*

<sup>61</sup> No Brasil, Gurza Lavalle et al. têm se destacado no sentido de analisar este processo de pluralização da representação com destaque às organizações da sociedade civil: Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006 a); Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006b); Isunza Vera; Gurza Lavalle, 2010.

<sup>62</sup> *Civil society apart from the state; civil society against the state; civil society in support of the state; civil society in dialogue with the state; civil society in partnership with the state; civil society beyond the state.* (p. 364).

<sup>63</sup> *Whereas in the view of civil society apart from the state, associational life is seen as the sphere of plural ends, in the view of civil society in support of the state, associational life is viewed as both a sphere of pluralism and a sphere that produces common values.* (p. 372).



ativos e criativos que impactam positivamente o sistema político; em parceria com o Estado, por meio da participação direta em processos de decisão política ou de autorregulação na constituição de “novas formas de governança” (CHAMBERS; KOPSTEIN, 2006, p. 374), e, finalmente, para além do Estado, mediante a atuação da sociedade civil global que coloca questões que transcendem as fronteiras nacionais (a exemplo dos direitos humanos e das mudanças climáticas, entre outros).

No que diz respeito à representação, os autores enfatizam que o papel criativo e crítico da sociedade civil em modelar as democracias modernas tem se dado exatamente pelo fato de não terem que atender às premissas e obrigações da representação. Com efeito, pensar no papel de representação política do associativismo implicaria em declínio de sua capacidade autônoma e de inovação nas relações sociais. Nesta perspectiva, autonomia, cooperação, publicização, influência, participação, socialização política, confronto e protesto são as chaves analíticas que sustentam, de forma diferenciada, os principais conceitos que avaliam as relações e os impactos do associativismo civil para a democracia, com destaque aos conceitos de capital social, sociedade civil e movimentos sociais.

## ASSOCIATIVISMO E CAPITAL SOCIAL

Em uma via que analisa o caráter cooperativo e revitalizador do associativismo junto aos governos representativos, destaca-se o conceito de capital social. No trabalho em que analisa o processo de descentralização político-administrativa na Itália, Putnam (1996) enfatiza a virtude cívica, ou a comunidade cívica, caracterizada por uma rica vida associativa e por um maior comprometimento da população com as questões públicas, como fator determinante para o melhor desempenho de um governo. O conceito de capital social adquire um *status* explicativo central. De acordo com o autor, “o principal fator que explica o bom desempenho de um governo é certamente até que ponto a vida social e política de uma região se aproxima do ideal de comunidade cívica” (1996, p. 132). Referente, portanto, a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de

confiança e de reciprocidade, o conceito de capital social incorpora um contexto rico e vibrante de vida associativa que, no seu conjunto, forma um quadro de civilidade que é central ou condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade. Um dos ingredientes centrais da comunidade cívica é o associativismo voluntário que limita, em uma leitura toquevilliana, o individualismo e a desconfiança que são corrosivos a uma sociedade democrática, e promove o desenvolvimento de comportamentos e atitudes pautadas na solidariedade e no engajamento cívico.

*Scholars of civic engagement such as Putnam & Skocpol – though they focus on contributions to representative government rather than resistance to it – also view voluntary associations as the main spaces for a kind of participatory democracy in which members develop democratic skills and sentiments. (FUNG, 2003).*

Em que pese as importantes contribuições analíticas desta abordagem, algumas críticas têm sido feitas, reclamando, entre outros, da necessidade de se qualificar o caráter associativo e participativo que está embutido no conceito de capital;<sup>64</sup> da relação imediata entre capital social, comunidade cívica e democracia;<sup>65</sup> e

<sup>64</sup> Esta crítica está ancorada na avaliação de que as redes horizontais e associações da sociedade civil são desiguais, apresentando diferenças no acesso aos recursos e estruturas de poder. Putnam é acusado de não fazer distinção entre os diferentes tipos de associação (clubes, ligas esportivas, sindicatos, etc.) que, no seu conjunto, são apresentadas como sendo de interesse e importância para a sociedade como um todo. A relação direta entre capital social e comunidade cívica supõe uma homogeneidade da sociedade civil que negligencia relações de poder e de conflitos no interior desse campo (BEALL, 1997; BRYCESON, 2000).

<sup>65</sup> A relação entre capital social e civismo é questionada na medida em que a idealização (toquevilliana) de associação civil negligencia a própria definição de comunidade cívica. De acordo com Putzel (1997), não existe uma relação direta entre capital social e democracia, ou entre a existência de mecanismos de confiança e reciprocidade (operação de redes, normas, etc.) e o conteúdo das ideias políticas transmitidas através dessas redes. As redes e normas de confiança podem facilitar a troca, reduzir os riscos e tornar o comportamento mais previsível, mas sua contribuição para a democracia depende mais dos projetos e ideais políticos. Segundo Putzel, a comunidade cívica requer um engajamento ou uma participação ativa nas questões públicas, requer a noção de igualdade política ou de cidadania enquanto direitos e obrigações iguais para todos.

do caráter determinista, na medida em que elege o capital social como variável independente na implementação de processos que apresentam uma natureza complexa, vinculando a ideia de capital social a uma perspectiva de dependência histórica e cultural. De acordo com seus críticos, mudanças sociais e políticas podem reverter tendências culturais de longo tempo, uma vez que as culturas não são rígidas ou não se constituem em um conjunto funcionalmente coerente e imutável de crenças e normas ancestrais (DURSTON, 1998). Ou seja, padrões culturais sofrem impactos da ação político-institucional. A confiança, por exemplo, pode ser advinda não apenas de valores culturalmente compartilhados, mas de normas, sanções ou incentivos gerados por instituições estatais.<sup>66</sup>

Por outro lado, esta vertente teórica silencia sobre o papel ativo do associativismo no exercício da representação política, na medida em que descansa na ideia de que esta é exercida pelas instituições do sistema político, responsáveis pelos processos de deliberação e de decisão das políticas. O associativismo oferece reforço para a qualificação desta representação ao cimentar comportamentos solidários e tolerantes, promover o respeito às regras da lei e a confiança nas instituições do governo e nas relações interpessoais (FUNG, 2003).

## ASSOCIATIVISMO E SOCIEDADE CIVIL

Assim como o conceito de capital social, o conceito de sociedade civil também reforça a tese de que há uma relação direta – e positiva – entre associação e democracia. Para esta vertente (COHEN; ARATO, 1992; HABERMAS, 1997), a sociedade civil, preenchida prioritariamente pelas organizações civis e movimentos sociais, é agente central na tematização pública de novas questões e problemas, na luta por justiça social e na organização e representação dos interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas. Aqui, a relação intrínseca entre sociedade civil e associativismo está ancorada na tese de que as associações

---

<sup>66</sup> Levi apud Harriss; Renzio (1997).

civis são as instituições responsáveis e especializadas na reprodução das culturas, das tradições, na formação de identidades coletivas e de práticas ancoradas nos princípios da democracia e da solidariedade.

Neste modelo teórico, as associações se diferenciam dos partidos e de outras instituições político-institucionais, na medida em que não estão organizadas, tendo em vista a conquista do poder, assim como se distanciam dos agentes e dos grupos econômicos por não estarem diretamente associadas à competição no mercado. Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completariam, portanto, o quadro de características desta concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como modelo utópico autolimitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade (ARATO; COHEN, 1994).

Tendo em vista a garantia da articulação entre a integração social e funcional em sociedades altamente complexas e diferenciadas, o Estado de Direito (e suas instituições) é fundamental para a garantia de uma cultura política liberal no contexto de um mundo da vida racionalizado. À sociedade civil é reservado o papel de influência e de canalização de temas e problemas a serem democraticamente encaminhados, regulados e gerenciados pelos outros subsistemas jurídico-políticos:

A influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo. (HABERMAS, 1997).

De acordo com Urbinati e Warren (2008, p. 393):

*Habermas was interested not only in the correlation between judgments emanating from the public sphere and institutionalized representation, but also in those moments of disjunction that generate extra parliamentary forms of representation, particularly through new social movements*

*and other kinds of civil society associations. Importantly, these creative disjunctions are intrinsic to the functioning of representative democracy. In this way, Habermas opened a window on representation beyond the standard account.*

No entanto, a ênfase no caráter “autolimitado” da sociedade civil reproduz a diferenciação entre a representação política (institucional e formal) e a participação social (autônoma e informal). Aqui também a representação da sociedade civil apresenta um caráter difuso e informal, na medida em que, operando de forma autônoma nas esferas públicas informais, capta novos problemas e articula, “de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades”, constituindo “um processo de formação democrática da opinião e da vontade que depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuadas pelo poder” (HABERMAS, 1997, p. 24). São as associações de uma sociedade civil livre e autônoma que formam a base de mobilização e articulação destas esferas públicas plurais, espontâneas e informais.

Como analisam Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b, p. 79), essa compreensão da sociedade civil tem exercido “efeitos de bloqueio sobre a possibilidade de se conceber a ação dos atores societários e as dinâmicas participativas em termos de representação política”.

## ASSOCIATIVISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS

As associações são também elementos centrais no conceito de movimentos sociais. Uma importante produção teórica sobre os movimentos sociais vem se desenvolvendo no sentido de complexificar e combinar as diferentes perspectivas e conceitos sobre a ação coletiva. O livro organizado por McAdam, McCarthy & Zald (2008) é exemplar nesse sentido. Nessa obra, os autores apresentam uma proposta de síntese que combina os três conceitos mais significativos na análise dos movimentos sociais, quais sejam: a estrutura de oportunidades políticas, as formas de organização

disponíveis aos insurgentes (*mobilizing structures*), e os quadros interpretativos da ação coletiva (*framing processes*). O associativismo pode ser considerado um dos principais recursos da ação movimentalista, embora não se confunda com ela, na medida em que as associações formam uma importante base daquilo que a literatura dos movimentos sociais conceitua como estruturas mobilizadoras. (McADAM; McCARTHY; ZALD, 2008). Esse conceito parte do pressuposto de que, embora os movimentos sociais dependam das oportunidades políticas e dos significados ou quadros interpretativos (*frames*) dos sujeitos sociais para o desencadeamento da ação coletiva, esta é potencializada de forma significativa pela existência de estruturas de organizações prévias que dão suporte, fornecem modelos e, fundamentalmente, constroem novos significados e bases de argumentos. O associativismo é central, na medida em que se constitui como fenômeno que desloca as atribuições dos problemas e condições do plano pessoal para o plano sistêmico, requisito central para o desencadeamento de um movimento social. Assim, em associação, as pessoas desenvolvem sentidos e percepções da vida social que transcendem a dimensão de base individual e pessoal.

Com efeito, os movimentos sociais se alicerçam em associações e se constituem em um tipo de associativismo com características e atribuições que buscam transcender o plano das relações instituídas por meio do agrupamento social. De acordo com Melucci (2001), “um movimento social é uma ação coletiva cuja orientação comporta solidariedade, manifesta um conflito e implica a ruptura dos limites de compatibilidade do sistema ao qual a ação se refere”.<sup>67</sup> É na combinação dessas três características que está assentada, no plano analítico, a especificidade dos movimentos sociais diante de outros tipos de ação ou organização coletiva. O caráter conflituoso e contencioso dos movimentos sociais demarca as características analíticas desse campo de análise do associativismo e contradiz com atribuições representativas no campo das instituições estatais.

---

<sup>67</sup> Convém ressaltar as diferentes combinações e configurações desses [e outros] fatores no plano empírico, já que os diferentes movimentos sociais apresentam diferentes significados quanto aos objetivos, estruturas e mecanismos de organização. Assim, apresentam caráter mais ou menos reivindicativo e/ou mais ou menos antagonista.

Seguindo a análise de Peruzzotti (2006, p. 52), os movimentos sociais e outras organizações ou associações da sociedade civil, como as ONGs, diferenciam-se dos partidos políticos e dos grupos de interesses na medida em que não representam interesses de membros, filiados ou eleitores, ou não reivindicam serem porta-vozes autorizados de demandas ou grupos instituídos. Ao contrário, os movimentos sociais buscam transformar – e não representar – as identidades e os comportamentos sociais, desafiando as crenças e as instituições existentes. Da mesma maneira, muitas ONGs (como as caracterizadas como *Advocacy*) agem em nome de setores “desorganizados e sem voz”, desenvolvendo, portanto, uma política orientada para o futuro. Assim, deslocar para o associativismo os princípios e critérios da representação política (e como corolário, de *accountability*) que caracterizam o modelo eleitoral, implicaria, de acordo com Peruzzotti (2006), em destruir um dos mais valiosos aspectos da noção de associativismo civil ou de movimentos sociais, qual seja, a sua capacidade de geração de inovação política e cultural.

Como nos conceitos anteriores, aqui também se observa uma perspectiva analítica que entende qualquer relação entre o associativismo e a representação pelo registro da autoautorização. Neste registro, os movimentos sociais representam outros setores e relações sociais por meio da vocalização de causas e temas que não passam pelos procedimentos formais de autorização.<sup>68</sup> Além disso, sua legitimidade e importância democráticas estão dadas exatamente pelo fato de atuarem no campo oposto à representação política institucional.

A estes dois sentidos de representação – por meio de autoautorização, no caso das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais; e por meio de regras formais e universais do padrão eleitoral, no caso dos partidos políticos – e que têm sido pressupostos centrais das sociedades que se pretendem democráticas,

---

<sup>68</sup> O caráter difuso e informal de representação autoautorizada tem sido, historicamente, a característica do associativismo civil em suas diferentes características e configurações (como grupos de interesses, ONGs, fundações filantrópicas, associações profissionais, movimentos sociais). A novidade, como atestam Urbinati e Warren (2008), está no aumento de seu número e na sua diversidade.

ressaltam-se aqui as novas investidas de representação institucional levadas a cabo pelas associações civis mediante a atuação em um campo de ação política que, pelo menos no plano ideal ou formal, implica em tomar decisões político-institucionais. Esse sentido de representação demanda, portanto, de alguma forma, diálogo com os pressupostos básicos da representação política enquanto atividade de falar e agir em nome de outros (PITKIN, 2007). Estimula, também, o desenvolvimento de análises que rompam, embora mantenham a crítica, com uma visão negativa, que relaciona, de forma direta, representação institucional com subordinação, institucionalização e perda de autonomia.<sup>69</sup>

A ideia de representação democrática desenvolvida por Urbinati e Warren (2008) parece oferecer elementos importantes para que as relações entre associativismo e representação sejam pensadas para além do viés pautado na autoautorização x representação eleitoral, na medida em que reconhece a legitimidade de outros espaços e atores sociais que vêm crescentemente exercitando o papel de representação. Com efeito, este contexto de pluralização da representação estimula a repensar os aportes analíticos do associativismo e da representação, tradicionalmente relegados a campos teóricos distintos. O reconhecimento dessas relações e a análise de suas especificidades podem contribuir para avaliarem-se os ganhos democráticos desses novos formatos de representação do associativismo, seja pelo seu potencial de inovação, problematização e de inclusão, seja pelo reconhecimento da necessidade de se pensar em mecanismos de responsabilização. Afinal, como analisam Borba e Lüchmann (2010), os novos espaços (no caso dos conselhos gestores) não eximem esses atores sociais da justificação de sua atuação, na medida em que se propõem a agir “em nome de” outros e a tomarem decisões que afetam públicos amplos. Isso exige que se pense em elementos teóricos e analíticos que nos permitam avaliar a qualidade da representação aí exercida e a sua compatibilidade ou não com a ideia de representação democrática.

---

<sup>69</sup> Cayres (2009) aponta para a necessidade de revisão do conceito de autonomia da sociedade civil, apontando para os ganhos analíticos de uma abordagem relacional.



## REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E ASSOCIATIVISMO: AVANÇOS E DESAFIOS

Segundo Urbinatti (2006, p. 192), a representação democrática não corresponde necessariamente à representação eleitoral:

A representação política é um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar.

A autora defende que as eleições são apenas um dos mecanismos que conferem legitimidade à representação, os quais, nas condições atuais, têm sido complementados por formas “não eleitorais”, mas legítimas, de exercício da atividade de representar.

Como sabemos, o modelo da representação eleitoral é aquele no qual os representantes são autorizados, por meio de eleições, a representarem os cidadãos, agindo em nome de seus interesses e prestando contas nas eleições subsequentes. (URBINATI; WARREN, 2008).

Em que pesem todos os avanços democráticos no sentido da universalização e da equalização legal, este modelo baseado nos partidos e no sufrágio universal vem sendo colocado em xeque nos últimos anos. Não apenas os déficits de informação e a corrupção, mas a complexificação das sociedades por meio de deslocamentos, da pluralização e das redefinições das demandas e dos interesses dos representados, têm sido elementos centrais no processo de alargamento e de pluralização da representação, por meio de bases que transcendem os limites territoriais do modelo eleitoral. Globalização, diferenciação, complexidade e pluralização (WARREN, 2001) conformam um quadro de complexificação do fenômeno da representação, corroborando a tese de que o modelo eleitoral é limitado na sua capacidade de inclusão. De acordo com Urbinatti e Warren (2008, p. 391):

*Electoral representation remains crucial in constituting the will of the people, but the claims of elected officials to act in the name of the people are increasingly segmented by issues and subject to broader contestation and deliberation by actors and entities that likewise make representative claims. Political judgments that were once linked to state sovereignty through electoral representation are now much more widely dispersed, and the spaces for representative claims and discourses are now relatively wide open.*

Amplia-se, de alguma maneira, o problema da exclusão política, na medida em que o modelo padrão, além de reproduzir um processo de elitização da representação há muito já criticado pelos teóricos da democracia participativa (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978),<sup>70</sup> não tem sido capaz de incluir outros grupos e demandas nos processos de decisão e de poder político, debilitando o caráter democrático da representação. As análises mostram como, baseado no princípio liberal do indivíduo – isolado, igual e universal – e desconsiderando, portanto, as condições de desvantagem e de vulnerabilidade coletivas e sociais, o modelo padrão reproduz um resultado de desigualdades na representação política eleitoral.

*Fair representation requires some relationship of trust between individuals and representatives, based on shared experiences, perspectives, and interests, and this is demonstrably not present for historically disadvantaged groups withi residence-based systems of representation. (URBINATI; WARREN, 2008, p. 394).*

Assim, promover representação democrática implica em ampliar os espaços e os atores sociais, não no sentido da substituição, mas da complementação e da qualificação da representação eleitoral. Implica em fazer valer o princípio de que todos os interesses e demandas devem ter voz e presença nos espaços de discussão e de

---

<sup>70</sup> “Participatory democratic theorists writing in the 1960s and 1970s pointed out that the many channels of representation in pluralist democracies were, in fact, filled by those with the most resources, particularly education and wealth”. (Urbinati; Warren, 2008, p. 392).

decisão político-institucional. O reconhecimento da representação democrática dialoga de forma direta com as perspectivas participativas e deliberativas da teoria democrática, na medida em que operacionaliza, não sem problemas, a legitimidade política ancorada na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas por meio do debate público. Todavia, um dos problemas dessas perspectivas alternativas da democracia reside exatamente na ênfase à participação em detrimento da representação (LÜCHMANN, 2007). De fato, quando olhamos as experiências de participação institucional, a exemplo dos conselhos gestores, dos fóruns de políticas, das conferências e orçamentos participativos, e que são também enquadradas, como analisam Urbinati e Warren (2008), “como democracia participativa, democracia direta ou engajamento cívico”, esses termos não condizem, em boa medida, com uma realidade caracterizada por uma pequena quantidade de indivíduos efetivamente ativos. “*The more important properties of these forms of citizen participation, we think, are representative*” (URBINATI; WARREN, 2008, p. 405). Para os autores:

*What is most interesting about these new forms is that they have the potential to represent discursively considered opinions and voices that are not necessarily represented either through electoral democracy or through the aggregate of self-authorized representatives in the public sphere.* (URBINATI; WARREN, 2008, p. 405).

No exercício desses novos formatos de representação, os atores sociais centrais têm sido as associações, na medida em que, de acordo com Cohen (2000), representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, encontra-se sub-representada. A atuação desse associativismo é considerada fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum” (COHEN, 2000, p. 43). As associações têm sido cruciais, fundamentalmente por meio do exercício da representação enquanto tradução. De acordo com Maia (2009):

Indivíduos e associações que abraçam certas causas e dizem representar e agir em nome de outros são fundamentais para traduzir sentimentos de injustiça e discursos expressivos de autoentendimento numa linguagem pública; trazer problemas ou conflitos para que possam ser percebidos e considerados pelo público; contestar padrões hegemônicos e justificar reciprocamente, em práticas de debate público, “como” e “por que” determinadas demandas são legítimas, e, ainda, descortinar novas possibilidades de formular regras e organizar políticas públicas.

Assim, ao contrário de significar perda de capacidade autônoma e transformadora, a atuação representativa das associações pode ser vista por lentes que buscam superação e inovação. Seguindo as pistas fornecidas por Urbinati e Warren (2008), podemos analisar os ganhos ou benefícios da representação por meio do seu caráter reflexivo, da promoção da despersonalização de interesses e demandas e opiniões, do desenvolvimento de conexões entre os cidadãos, e da projeção para o futuro, transcendendo a imediaticidade dos interesses e alargando os julgamentos políticos (p. 401).<sup>71</sup>

Ou seja, atuar e assumir papéis de representação implica na promoção de um pressuposto central – e difícil, de acordo com Mutz (2006) – da democracia deliberativa, qual seja, o estabelecimento de conversas com os que pensam diferente, ou a abertura para ouvir o outro lado. De acordo com Mutz (2006, p. 63), esta abertura de diálogo promove três efeitos benéficos à democracia, sendo eles: a) o aumento na consciência das razões que sustentam os pontos de vista da pessoa, ou a qualificação, tendo em vista a exposição ao diferente, dos próprios argumentos; b) o reconhecimento e o aumento no conhecimento acerca das razões que sustentam os pontos de vista contrários, no mínimo, ampliando o acesso a novas informações; e c) a ampliação da tolerância política, no sentido de reconhecimento da variedade de experiências e valores e do apoio aos direitos das liberdades de vivenciá-los e expressá-los.

Além disso, analisar o associativismo pelo viés da representação implica em avaliar a atuação das associações no processo

---

<sup>71</sup> Ver também Urbinati (2010).

de democratização por meio da inclusão de atores sociais que são reiteradamente excluídos dos processos de representação tradicionais. De fato, se olharmos os dados sobre o perfil dos representantes em conselhos gestores e orçamentos participativos,<sup>72</sup> percebemos que estes espaços têm sido capazes de promover, embora de forma diferenciada, a inclusão de setores tradicionalmente excluídos do modelo de representação política eleitoral. Observa-se uma importante inclusão das mulheres, nos casos dos conselhos, e de setores populares, nos orçamentos participativos. Um fator central para a formação destes perfis inclusivos é a representação por meio das associações.

No caso dos conselhos, a capacidade de inclusão das mulheres ocorre, pelo menos, por duas – e articuladas – vias. Em primeiro lugar, pelo fato de as mulheres atuarem de forma ativa junto às associações. Embora exista a dificuldade de dados mais abrangentes acerca da participação das mulheres em associações,<sup>73</sup> os estudos alertam para a significativa presença das mulheres nos diferentes campos de atuação coletiva: comunitário, sindical, religioso, filantrópico e/ou profissional. Assim, as probabilidades de recrutamento feminino por via de associações são favorecidas mediante processos que estabelecem o associativismo como agentes legítimos da representação institucional.

Por outro lado, como analisam Lüchmann e Almeida (2010), a mediação das associações encontradas nos conselhos constitui-se como um filtro que intercede sobre as discriminações de gênero, ainda que tal mediação não altere a elitização da participação quanto aos critérios baseados na escolaridade, na etnia e na renda. De acordo com as autoras, em comparação com os processos de recrutamento operacionalizados pelo modelo eleitoral,

a intermediação da sociedade civil no processo de seleção de representantes junto aos conselhos possibilita que os

<sup>72</sup> Lüchmann e Borba (2008); Lüchmann e Almeida (2010).

<sup>73</sup> Dados de vínculo associativo das mulheres podem ser encontrados em pesquisas mais específicas sobre OPs e conselhos. No caso de levantamentos mais abrangentes, os dados disponíveis estão circunscritos à associação das mulheres em sindicatos – Ver Relatório Anual do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, 2009-2010 [http://200.130.7.5/spmu/docs/relatorio\\_final\\_OBIG\\_20\\_09.2010.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/relatorio_final_OBIG_20_09.2010.pdf)).

indivíduos sejam escolhidos por suas organizações, ou por outras organizações com as quais compartilham, senão projetos políticos mais substantivos, pelo menos determinados princípios e ideias vigentes no campo de participação política nos quais estão inseridos. (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010).

Aqui, é o vínculo com outros atores e a identidade coletiva que intercedem no processo de escolha dos representantes, e que seguem geralmente critérios baseados no histórico nas lutas sociais pró-cidadania, na competência técnica para deliberar assuntos de políticas públicas, e/ou na vinculação com um determinado segmento social.

As autoras sugerem, portanto, que a intermediação da sociedade civil no processo de seleção de representantes oferece maiores possibilidades de inclusão, no caso das mulheres, por atender a critérios de escolha baseados no compartilhamento de ideias e identidades construídos em associação, dentro de um mesmo campo de participação, enquanto a competição eleitoral lança mais exigências aos atributos individuais em jogo, que são mais suscetíveis às discriminações de gênero. Assim, não é à toa que os conselhos da área social são os espaços de maior representação feminina. Com efeito, “a experiência dos conselhos mostra que o vínculo entre sociedade civil e representação é mais favorável à inclusão política das mulheres do que o vínculo entre indivíduo e representação” (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010).

No que diz respeito ao orçamento participativo, Lüchmann e Borba (2008) analisam, entre outros fatores, a influência da dimensão associativa no processo de escolha dos representantes. De acordo com os autores, embora existam variações locais, a participação ocorre por meio de um formato institucional que obedece à organização espacial das cidades, tomando como parâmetro de seu funcionamento a estrutura do “bairro” ou da “região”, diminuindo, em parte, os “custos de participação” e sustentando-se na principal forma de ação coletiva dos setores populares, qual seja, a organização de base territorial (associações comunitárias ou de moradores) (DOIMO, 1995). Ao adotar essa fórmula, o OP consegue adentrar nos espaços da cidade onde os cidadãos se reúnem “entre os iguais”, rompendo

com os eventuais receios de determinados atores sociais quanto à participação em espaços mais heterogêneos (onde as desigualdades de recursos para a participação são mais visíveis). E, ainda, ao verificar que uma demanda formulada via participação popular foi atendida, a tendência é a de que os cidadãos se sintam “parte” do processo político (sentimento de eficácia política), provocando um efeito que tem sido denominado pela literatura de “empoderamento” ou “aprendizado político”. Além de impactar os efeitos limitadores da centralidade objetiva (tese onde participam os que possuem mais recursos políticos econômicos e culturais) o OP também trabalha com a dimensão subjetiva da centralidade, materializada nas atitudes e crenças dos cidadãos quanto a sua capacidade de influenciar as decisões e de sua importância na política.

Dessa maneira, o associativismo intercede sobre as condições de desvantagem e de vulnerabilidade coletivas e sociais que tendem a se reproduzir nos resultados do modelo padrão da representação política eleitoral, na medida em que confere um sentido de representação baseado na identidade, na confiança e no pertencimento coletivo, rompendo, portanto, com o modelo da representação individual assentado na ideia de igualdade formal e universal.

Entretanto, se, por um lado, esses novos espaços impactam positivamente os processos de discussão e definição de políticas em um mundo cada vez mais plural e complexo, aproximando os cidadãos da vida pública, por outro lado, tendem a perder a legitimidade formal e a clareza da *accountability* para os que são afetados por suas decisões (URBINATI; WARREN, 2008). Afinal, se para uma representação ser democrática é necessário, como atesta Pitkin (2007), ser autorizada pelos representados, promover efetivamente os interesses dos mesmos e ser responsiva pelos seus atos, então a relação imediata entre o associativismo e a representação democrática requer maiores reflexões. Como os estudos vêm demonstrando (BORBA; LÜCHMANN, 2010; MAIA, 2009; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a; TATAGIBA, 2002), em grande parte, os processos de autorização e de prestação de contas são precários, quando não ausentes. Vários

trabalhos vêm procurando entender os motivos desses “descuidos”, fundamentalmente por meio do reconhecimento das especificidades da legitimidade desses novos espaços institucionais (ABERS; KECK, 2008; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a). Além dessas especificidades, podemos salientar a influência de entendimentos – teóricos e empíricos – que, como vimos, apontam para uma relação direta entre associativismo, autonomia e democratização, atribuindo quase que exclusivamente às associações civis a guarda da virtuosidade moral e da capacidade de mudança social.

Inserir, portanto, o debate da representação no campo das análises sobre o associativismo permite também somar às análises que tratam de descortinar a heterogeneidade da sociedade civil e de questionar uma carga normativa que, por meio de diferentes premissas e conceitos, reproduz a dicotomia entre sistema e “mundo da vida”; entre autoautorização e representação eleitoral, e obscurece não apenas as diferenças e as desigualdades que marcam o interior deste complexo campo de ação social, como as relações e os vínculos entre a sociedade civil e as instituições políticas governamentais. Como sabemos, as evidências empíricas vêm mostrando, entre outros, a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos, muitas vezes estreitos, com os atores sociais e as organizações políticas; as influências do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos; e as investidas de associações e de movimentos sociais – em muitos casos difíceis, custosas e conflituosas – para a garantia de ocupação da representação institucional nos espaços como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. No que diz respeito às relações com o sistema político, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38) chamam a atenção para os diferentes tipos de relacionamento, sendo que a “heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura um mapa extraordinariamente complexo de possibilidades de colaboração e confronto”. Silva e Zanata (2010) ressaltam como as perspectivas teóricas (com destaque aos estudos sobre sociedade civil e capital social) que carregam uma ênfase normativa no caráter igualitário e democratizante das organizações da sociedade civil têm dificultado as análises acerca das



desigualdades no interior deste campo,<sup>74</sup> e limitado a “capacidade de problematizar a relação dessas organizações com os processos de (re)produção das desigualdades no Brasil”. Seguindo este caminho, Gurza Lavalle, Castello e Bichir apontam para o fato de que “pouco sabemos, por exemplo, das hierarquias internas e da capacidade de ação desiguais das organizações civis, da sua diferenciação funcional e das clivagens políticas e conflitos internos, em suma, do *modus operandi* da sociedade civil” (2008, p. 73).

No seu conjunto, esses estudos apontam para a necessidade de complexificação nas análises sobre o associativismo e introduzem elementos para o questionamento acerca da justificação – em grande parte discursiva – da legitimidade do exercício de novos formatos de representação, na medida em que, como analisa Maia (2009), entre outros problemas, “os discursos em nome de outros podem se tornar meramente formais, vazios, ou, mesmo, constituírem-se em novas fontes de alienação e opressão”.

Resgata-se, portanto, diante da complexidade das configurações e relações sociais, alguns pressupostos que façam valer os princípios democráticos da representação, pautados na ideia de que os representados se façam, de alguma forma, presentes nos processos e dinâmicas de discussão e de definição das políticas voltadas ao interesse público. Entretanto, permanecem de pé os temores do engessamento e da inovação se não se levam em conta as especificidades desses novos formatos de representação. Assim, diferentemente de exigir o cumprimento de regras e critérios que sustentam o modelo de representação eleitoral, a representatividade política desses atores coletivos parece descansar na ampliação de relações, espaços e atores sociais a partir do reconhecimento, por parte do associativismo, de suas responsabilidades enquanto representantes – e, portanto, porta-vozes – junto às instâncias institucionais. O reconhecimento de que a representação não está dada *a priori*, faz exigências de promoção de mecanismos e espaços de escuta, debate e interlocução, enriquecendo e corroborando os ideais democráticos de pluralização e inclusão.

<sup>74</sup> Ver também Kerstenetzky, 2003.

Nesta perspectiva, uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais. Requer a mobilização de uma atuação social dinâmica que redistribua as responsabilidades da representação, desnaturalizando o pressuposto que confere passividade a um dos lados desta relação (YOUNG, 2006). Assim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e de organização da sociedade civil, ou seja, da participação.

Com efeito, a representação por meio das associações pode se constituir em um ganho político e democrático, exatamente por seguir outros parâmetros que não os da representação eleitoral e por ser capaz de preencher, não sem problemas, alguns pressupostos da representação democrática, entre eles, a capacidade de promover inclusão.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, 2007.
- BEALL, J. Social capital in waste – a solid investment? *Journal of International Development*, v. 9, n. 7, 1997.
- BORBA, J; LÜCHMANN, L. H. H. A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Urbe*, Curitiba, 2010. (No prelo).
- BRYCESON, D. F. Disappearing peasantries? Rural labour redundancy in the neo-liberal Era and beyond. In: BRYCESON, D. F.; KAY, C.; MOOIJ, J. (Ed.). *Disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America*. London: Intermediate Technology Publications, 2000.
- CAYRES, Domitila. Costa. *Sociedade Civil e Estado: a autonomia revisitada*. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro

de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Civil Society and the State. In: DRYZEK, J.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: University Press, 2006.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun. 2000.

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra/Campinas: Unicamp, 2006.

DOIMO, A M. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DURSTON, J. *Building social capital in rural communities (where it doesn't exist): Theoretical and policy implications of peasant empowerment in Chiquimula, Guatemala*. Chicago: Latin American Studies Association, set. 1998.

FUNG, A. Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annu. Rev. Sociol.* v. 29, p. 515-539, jun. 2003.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n. 60, fev. 2006a.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo. n. 67, p. 49-103, 2006b.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Atores periféricos na sociedade civil. Redes e centralidades de organizações em São Paulo. *RBCS*, v. 23, n. 68, p. 73-96, 2008.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

HARRISS, J.; RENZIO, P. 'Missing link' or analytically missing? The concept of social capital. *Journal of International Development*, v. 9, n. 7, p. 919-937, 1997.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana, V. 2000, 2010. 445 p.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *RBCS*, v. 18, n. 53, 2003.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Unisinos*, Porto Alegre, v. 44, p. 58-68, 2008.

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Rev. katálysis*, v. 13, n. 1. 2010.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIA, R. C. M. Representação política de atores cívicos e esfera pública: entre a mediaticidade da experiência e os discursos de justificação. In: III CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO POLÍTICA, 3. 2009, São Paulo. *Anais...*, 2009.

McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Introduction: opportunities, mobilizing structures, and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on social movements. In: McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. *Comparative perspectives on social movements*. New York: Cambridge University Press, 2008.

MELUCCI, A. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, E. Civil society, representation and accountability: restating current debates on the representativeness and accountability of

- civic associations. In: JORDAN, L.; VAN TUIJL, P. *NGO accountability: politics, principles and innovations*. Earthscan, p. 43-61, 2006.
- PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n. 67, p. 15-47, 2006.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- PUTZEL, J. Accounting for the “dark side” of social capital: reading Robert Putnam on democracy. *Journal of International Development*, v. 9, n. 7, 1997.
- SILVA, M. K.; ZANATA, R. Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 10, p. 115-131, 2010.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, CEDEC, 2006.
- URBINATI, N. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Política & Sociedade*, v. 9, n.16, abr. 2010.
- URBINATI, N.; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 11 p. 387-412, 2008.
- YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67, CEDEC, 2006.
- WARREN, M. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University, 2001.

# O MOVIMENTO DE MORADIA VAI ÀS URNAS: MOBILIZAÇÃO EM TORNO DA ELEIÇÃO PARA O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

Luciana Tatagiba

Karin Blikstad

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo surgiu como resultado da pressão dos movimentos de moradia e de reforma urbana. Ainda em 1990, no processo de discussão da Lei Orgânica Municipal, esses atores sociais, em estreita conexão com seus aliados do campo partidário e parlamentar, apresentaram emenda popular sobre reforma urbana e gestão democrática da cidade, prevendo a criação do Conselho, coletando um total de 12.277 assinaturas. Mas sua criação só ocorreria dez anos depois, no governo de Marta Suplicy, em 2002. O Conselho está hoje em sua quarta gestão. O Conselho Municipal de Habitação é um espaço importante no conjunto da arquitetura participativa da cidade. Segundo sua lei de criação, nº 13.425, de 2 de setembro de 2002, o CMH é um órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo, e tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação. Sua forte vocação deliberativa e o seu potencial democratizante faz do CMH hoje

um espaço estratégico, principalmente no que se refere às políticas habitacionais para a população de baixa renda. O movimento de moradia da cidade de São Paulo é um dos coletivos que disputam participação e influência no Conselho.

O CMH é composto por 48 membros titulares e 48 suplentes. O poder público possui um terço dos assentos. Os outros dois terços são reservados aos conselheiros da sociedade civil, sendo 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação, e 16 representantes de outras entidades da sociedade civil ligadas à questão habitacional, como ONGs, universidades, sindicatos etc. Os representantes do poder público são indicados pelos poderes executivos. Os representantes das entidades da sociedade civil são eleitos por seus respectivos segmentos em fóruns próprios. Já os representantes das entidades populares ligadas à habitação são escolhidos por meio de eleições diretas nas subprefeituras. Qualquer cidadão que possua um título de eleitor cuja zona eleitoral seja na cidade de São Paulo pode votar nos candidatos das organizações populares, na subprefeitura da região de sua zona eleitoral. Os dados de participação são significativos e apontam para uma tendência de crescimento: em 2003, participaram do pleito 31.765 eleitores. Em 2009, foram 47.624 eleitores, um aumento de praticamente 50%.

É sobre esse processo de eleição das organizações populares para a composição do CMH que o artigo se debruça. Nosso interesse é *descrever* como o movimento de moradia participou da eleição, na fase de montagem das chapas, definição dos candidatos, mobilização dos eleitores e acompanhamento no dia das votações. Também buscamos *explicitar* e *compreender* a densa rede de interações que sustentou esse processo, em particular no que se refere às imbricações entre o movimento popular e os partidos. O tempo das eleições, ou o tempo da política, por sua dinâmica intrínseca, expõe a rede de conexões e vínculos que conformam o que chamamos de movimento de moradia, o trânsito dos atores nas diferentes redes a que pertencem e os desafios gerados por suas múltiplas filiações. Ou seja, a eleição como um *evento*, explicitou a heterogeneidade e a fragmentação que constitui o movimento

e que coloca em questão a coordenação de sua ação. No caso da eleição de 2009, o que vimos foi um movimento que não foi capaz de pactuar suas diferenças em torno de objetivos comuns, o que resultou na expressiva vitória das organizações populares vinculadas ao governo de Gilberto Kassab.

Alertamos que esse é um texto exploratório, resultado de pesquisas ainda em andamento. Não conhecemos estudos que tenham se voltado a esse tema e esperamos com esta análise trazer contribuições para o avanço desse debate. Iniciamos a argumentação explicitando a definição de movimento social com a qual trabalhamos e apresentando o movimento de moradia da cidade de São Paulo. Em seguida traçamos um breve perfil dos conselheiros populares e dos representantes do poder público nas três primeiras gestões do CMH. Também descrevemos a forma como o movimento procura se organizar antes e durante a eleição para a quarta gestão, destacando os esforços e desafios implicados nessas etapas. Nesse processo descritivo, mostramos evidências da participação de partidos e governos nos rumos das eleições. Por fim, apresentamos os resultados finais da eleição para a quarta gestão do conselho, e as considerações finais do artigo.

## O MOVIMENTO DE MORADIA DA CIDADE DE SÃO PAULO

O conceito de movimento social utilizado na pesquisa tem como referência as análises de Porta e Diani (2006), cuja elaboração, por sua vez, busca uma forma de articulação entre as tradições americana e europeia de análise dos movimentos sociais e da ação coletiva. Na tentativa dessa síntese teórica, os autores definem movimento social como um tipo específico de ação coletiva, caracterizado pela combinação de três dimensões: a capacidade de anunciar e sustentar um conflito, com oponentes claramente definidos; a presença de redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e /ou organizações; e a existência de uma identidade compartilhada. Uma das consequências dessa definição, continuam os autores, é que ela nos permite diferenciar um movimento social de uma organização (PORTA; DIANI, 2006,



p. 25-28). Como afirmam de forma categórica: “movimentos sociais não são organizações, nem mesmo de um tipo específico”. No trabalho introdutório ao tema, Porta e Diani enfatizam a diferença entre movimento social e processos organizacionais. Ou seja, embora tratemos das redes de interações e de organizações específicas como movimento social, os autores destacam a importância analítica de distinguirmos as organizações que compõem o movimento do movimento em si – por exemplo, o *Greenpeace* é uma organização de movimento social que faz parte do movimento ambiental, não é o movimento ambiental.

*They [social movements] are networks which may either include formal organizations or not, depending on shifting circumstances. As a consequence, a single organization, whatever its dominant traits, is not a social movement. Of course it may be involved in a social movement process, but the two are not identical, as they reflect different organizational principles.* (PORTA; DIANI, 2008, p. 25).

O interessante dessa distinção é que ela nos permite analisar empiricamente os processos pelos quais organizações específicas, com interesses, projetos e identidades específicas enfrentam o desafio de construir um campo comum de ação. Como lembra Melucci, um movimento social é uma abstração analítica (MELUCCI, 1996), no real o que existe é um conjunto de organizações e indivíduos frouxamente ligados entre si e que se reconhecem, e são reconhecidos, como parte de algo que é maior do que cada um isoladamente,

tende-se muitas vezes a representar os movimentos como personagens, com uma estrutura 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, p. 29).

Ao erigirmos como objeto analítico o conceito de movimento social, apontamos para esse “algo maior” a partir do qual as lutas pontuais, fragmentadas, urgentes são inseridas numa textura

relacional que conecta o tempo presente com a memória e com os projetos futuros (TATAGIBA, 2011).

Nesse sentido é que podemos falar do movimento de moradia – no singular – e de organizações do movimento de moradia, no plural. Assim, o uso analítico do conceito de movimento social incorpora a ideia de um ator social complexo, heterogêneo e plural que, justamente por essa pluralidade que o constitui, gasta parte considerável de sua energia buscando construir-se e fortalecer-se como ator coletivo (MELUCCI, 1996). Quando o movimento precisa se mobilizar diante de um evento – como a eleição dos seus representantes – essa rede intrincada de vínculos e conexões se manifesta em toda a sua complexidade e dinamismo. A ação de “agentes externos” como os partidos e os governos representa um fator de complexidade que dificulta ainda mais a tarefa da coordenação da ação.

Nesse ponto, já fica claro que, em termos de pesquisa empírica, uma questão interessante seria investigar a possível tensão entre as dinâmicas do movimento social e dinâmicas das organizações de movimento social e seus impactos na conformação e nos sentidos da ação coletiva. Essa distinção analítica entre movimentos sociais e organizações de movimentos sociais nos permite dotar de maior complexidade nossa análise também porque ela amplia o leque de atores sociais que podem, em determinada conjuntura, reconhecerem-se e serem reconhecidos como parte do movimento social (PORTA; DIANI, 2006), o que traz para o primeiro plano da análise o problema da conformação da fronteira e da natureza coletiva da ação.

Esse conceito de movimento social é bastante útil para a nossa pesquisa por dois motivos principais. O primeiro, porque, assim definido, o conceito de movimento social oferece uma oportunidade de nos aproximarmos do real, mantendo uma “postura cética” (MELUCCI, 1996) que nos permite identificar, descrever e analisar os mecanismos pelos quais indivíduos e grupos se constituem como coletividade em torno de uma demanda ou carência. Ao partirmos do pressuposto da heterogeneidade de atores sociais, trajetórias, interesses e projetos, podemos erigir como questão central justamente

o problema da coordenação da ação dessa coletividade em torno de objetivos comuns. E, em segundo lugar, porque o conceito de movimento social nos permite articular dois planos de análise. Por um lado, permite-nos investigar as ações estratégicas, instrumentais e pragmáticas voltadas à obtenção de bens materiais e/ou imateriais e os resultados concretos dessas ações tendo em vista os fins pretendidos pelos atores sociais (a dimensão da urgência). Por outro lado, pela dimensão normativa que comporta, abre a possibilidade de inquirirmos acerca dos sentidos e consequências dessas ações para além do plano dos atores sociais e grupos individualmente considerados e seus objetivos racionalmente definidos (a dimensão emancipatória). Trabalhar com o conceito de movimento social – tal como aqui definido – permite-nos compreender as manifestações concretas dos nossos objetos empíricos e, ao mesmo tempo, facultar-nos inquirir sobre o sentido da ação, transcendendo o plano dos atores sociais (organizações, grupos ou indivíduos) individualmente considerados.<sup>75</sup>

Nossas análises sobre o movimento de moradia (MOM) em São Paulo estão orientadas por esse referencial teórico. O movimento de moradia é hoje o principal movimento popular da cidade de São Paulo. É consenso na bibliografia que suas origens podem ser encontradas nas lutas de moradores de cortiços contra as altas taxas de água, luz e IPTU; os abusos dos intermediários; os despejos sem aviso prévio; e pela regulamentação de loteamentos no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, conforme Gohn (1991 apud BLOCH, 2007, p. 85). Quando nos referimos ao movimento de moradia neste texto, estamos nos remetendo a essa história e a um conjunto de organizações e indivíduos que, mesmo que dela não tenham participado diretamente, mobilizam-na hoje para justificar sua luta e avaliar suas conquistas e suas derrotas. Partindo do reconhecimento de uma carência, organizações, grupos e indivíduos realizam o esforço de erigir-se como atores sociais coletivos, em torno dessa história que evoca como princípio estruturante a ideia do direito à

---

<sup>75</sup> Para outras formulações em torno do conceito, Tatagiba (2009 e 2010); Tatagiba; Paterniani (2011); Tatagiba; Blikstad (2010).

moradia digna. A simples afirmação desse direito ao mesmo tempo denuncia e aciona um campo de conflitos, atualmente muito evidente nas disputas envolvendo o direito dos pobres de morar no centro da cidade. Trata-se, como se vê, de um conflito que ao mesmo tempo incorpora e vai além da questão da moradia – como acesso à unidade residencial – por meio de referências como direito, democracia, cidadania, dignidade.

Contudo, esse compartilhamento de crenças e solidariedade – que nos permite afirmar a existência do movimento como ator social coletivo – é continuamente desafiado pelas disputas internas ao campo e pelas múltiplas e complexas relações que são estabelecidas com aliados e antagonistas, a partir das quais a identidade do movimento vai sendo continuamente negociada, redefinida e desafiada.

Embora forte e com considerável visibilidade na cidade, o movimento de moradia é muito fragmentado internamente. Há uma intensa competição entre o conjunto das organizações que o compõe e são frequentes as divergências e rachas, que geram novas organizações, muitas vezes com um perfil similar. É uma rede heterogênea, complexa, com dezenas de organizações. Uma das fontes de tensão entre as organizações do movimento diz respeito à disputa pelo acesso aos programas de moradia e políticas públicas compensatórias para população de baixa renda. Essa tensão está relacionada, por sua vez, ao papel diferenciado que as organizações do movimento passaram a ocupar (ou buscam ocupar) na operacionalização da política habitacional. A forma como está construída a política habitacional, pulverizada numa dezena de espaços de poder, em níveis federal, estadual e municipal (CYMBALISTA; SANTORO, 2007) leva as organizações a ter que atuar em diferentes espaços e a partir de diferentes estratégias, acirrando as divergências e a competição entre elas. Outro aspecto comumente mobilizado, pelos atores sociais e pela bibliografia, para explicar as disputas entre as organizações que integram o MOM refere-se à divergência em relação às formas de atuação. Especificamente, a utilização (ou não) da estratégia de ocupar

prédios e terrenos vazios como forma de luta e as vantagens e limites do diálogo com o Estado.

Nesse cenário tão fragmentado, a União dos Movimentos de Moradia (UMM)<sup>76</sup> e a Frente de Luta por Moradia (FLM)<sup>77</sup> – duas das principais organizações articuladoras do MOM atualmente – congregam as organizações do movimento em torno dessas ênfases distintas, de forma mais ou menos polarizada. Se hoje a UMM detém posição central no diálogo com o poder público, por outro lado, é vista por outros setores do movimento, articulados em torno da FLM, como pouco combativa.

## O MOVIMENTO DE MORADIA E A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO

Apesar de essa polarização entre ação direta x ação institucional ser frequentemente mobilizada no discurso dos atores sociais o fato é que, desde 2002, a cidade de São Paulo passou a contar com uma instância de participação e deliberação sobre a política habitacional na cidade – o Conselho Municipal de Habitação – o que acabou “empurrando” as organizações – até mesmo as mais “radicais” – para novos tipos de relação e negociação com o Estado.

No conjunto das entrevistas que realizamos com as lideranças do movimento, a importância estratégica do Conselho para fazer avançar a luta do movimento foi muito afirmada, corroborando os dados de um *survey* realizado em 2009, junto aos militantes que

---

<sup>76</sup> “A UMM foi criada em 1987. Então de caráter municipal, ela adquire dimensão estadual em 1992 [...]. Como *organização articuladora* no nível estadual, a UMM organiza uma espécie de ‘federação’ de entidades e movimentos locais e regionais aglutinados em torno de lideranças políticas fortes e segmentadas espacialmente. Dentro de cada macrorregião existem grupos menores, denominados “grupos de origem”, cujo referencial geográfico mínimo são os bairros em que atuam os coletivos menores: são as unidades elementares de toda a estrutura, e fortemente autorreferenciadas pelos próprios militantes” (TATAGIBA; PATERNIANI, 2010).

<sup>77</sup> A FLM é uma organização articuladora em nível municipal e foi criada em 2002 por militantes do movimento de moradia que até então faziam parte da UMM, mas que por divergências optaram por deixá-la. Ela é composta por 13 organizações que atuam no centro e na periferia da cidade de São Paulo (BLOCH, 2007). Assim como a UMM, ela defende os princípios da Reforma Urbana e o direito à cidade.

participavam de um encontro da UMM<sup>78</sup> (TATAGIBA; PATERNIANI, 2011). Perguntou-se aos militantes delegados, primeiro, se eles conheciam o Conselho e depois se o consideravam importante ou não. Do total dos entrevistados, 90,5% afirmaram já ter ouvido falar do CMH, um número alto mesmo para militantes. Para 82,3% dos entrevistados, o Conselho tem sido importante para fazer avançar a luta do movimento (TATAGIBA; PATERNIANI, 2010).

Quanto aos motivos pelos quais consideram o conselho importante, o fato de ser um espaço legalmente investido de poder de decisão mostrou-se algo muito valorizado pelos entrevistados. Outro argumento importante apresenta o CMH como espaço público de debate e troca de ideias, com afirmações que chamam a atenção para a importância de ouvir o outro, de compreender seus motivos e os aprendizados daí decorrentes. A função de ponte entre governo e população e a circulação de informação também foram destacadas, estar no Conselho é ‘saber em primeira mão’ sobre possibilidades de financiamento, convênios etc. Por fim, destacamos a categoria que tem como centro a ideia da representação: “O conselho é importante porque leva as necessidades da associação para um coletivo maior”. (TATAGIBA; PATERNIANI, 2011).

Não esperávamos uma aprovação tão efetiva do CMH como espaço de luta, sendo ele relativamente recente (criado em 2002) e alvo de críticas no que se refere ao exercício de sua capacidade deliberativa (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007). Como a agenda das organizações está muito voltada a incidir sobre a política pública, no sentido de priorizar o acesso da população de baixa renda às unidades habitacionais, a avaliação das lideranças entrevistadas no âmbito deste artigo é que é mais fácil fazer isso dentro do Conselho do que fora dele. Estar dentro do CMH é muito importante porque permite interferir na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), definindo as prioridades de investimento, assim

---

<sup>78</sup> Os resultados do survey estão em Tatagiba e Paterniani (2010).

como a aprovação de medidas “mais pontuais”, como a continuação de mutirões autogestionários, a manutenção e ampliação de famílias beneficiárias de programas habitacionais como o Locação Social<sup>79</sup> e as cartas de crédito,<sup>80</sup> a reforma de prédios ociosos etc. Os entrevistados também se referem à possibilidade que a participação no Conselho oferece de influenciar na definição das diretrizes da política de habitação de uma forma mais ampla. A questão do acesso à informação foi também muito valorizada pelos entrevistados. A participação no Conselho, nesse sentido, apresenta-se como estratégica para o MOM porque é possível saber “em primeira mão” medidas que serão adotadas pelo governo, como é o caso dos prédios ociosos que serão destinados à Habitação de Interesse Social (HIS) no centro da cidade. Da mesma forma, estar no conselho é importante porque permite que temas que interessam ao movimento venham a ser debatidos, de modo que é possível “interferir no processo enquanto ele se dá e não quando já acabou” (Entrevista com liderança do MOM, 2010).

## O PERFIL DOS ELEITOS NAS TRÊS GESTÕES

Quanto aos resultados das eleições para o CMH, notamos que o perfil dos representantes populares eleitos em cada gestão tem apresentado variações muito interessantes. Como dissemos, o CMH foi criado em 2002, no governo de Marta Suplicy (PT). Os conselheiros representantes das organizações populares na 1ª gestão do CMH (2003-2005) eram todos do movimento de moradia, sendo que boa parte deles era também militante do PT. O Secretário de Habitação da época, Paulo Teixeira, era um antigo militante do

---

<sup>79</sup> O programa “Locação Social” foi criado em 2005 pelo CMH e previa a construção e repasse de unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mediante contratos de aluguel. A gestão Serra/Kassab não extingue o programa, mas não parece inclinada a expandi-lo (CYMBALISTA; SANTORO, 2007).

<sup>80</sup> As cartas de crédito são liberadas para que famílias na faixa prioritária de 0 a 6 salários mínimos possam adquirir imóveis novos ou usados por meio de financiamento. As organizações devem encontrar um imóvel em condições de ser habitado, regularizado e cujo valor esteja nos limites do programa, e assim encaminham pedidos de liberação de cartas de créditos.

movimento, cujo nome fora indicado pela União dos Movimentos de Moradia (UMM), uma das principais articuladoras do campo movimentalista. Esta primeira fase é marcada por um alto grau de compartilhamento de projetos políticos entre os representantes da administração municipal, de um lado, e os representantes dos movimentos populares e certos setores da sociedade civil, de outro, e por grande capacidade deliberativa e normativa em relação a projetos e programas aprovados pelo conselho. Ao mesmo tempo, parece haver neste momento do conselho um bom espaço para a explicitação do conflito (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2007).

Em 2004, o PSDB, ao lado do DEM, assumiu o governo municipal e, no ano seguinte, o estadual, colocando para as organizações do movimento ligadas ao campo petista, ainda maioria no interior da rede, dificuldades para atuação no campo institucional. O novo Secretário de Habitação escolhido para substituir o anterior foi o presidente do SECOVI, o maior sindicato imobiliário da América Latina. Nesse cenário, a 2ª gestão do CMH (2005-2007) representa uma inversão total do perfil dos conselheiros populares: nenhum representante do MOM foi eleito, e, em termos partidários, constata-se uma maior vinculação dos eleitos com o PSDB. Esse resultado está muito associado ao empenho do governo e dos militantes do PSDB para elegerem organizações do “seu campo”.

Um comunicado que circulou entre militantes do PSDB convocando as pessoas a participarem da votação dos conselheiros apoiados pelo Partido é muito interessante neste sentido:

O Conselho é importante pois ajuda a Prefeitura na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. O Conselho está há muitos anos sendo “dominado” pelo PT, o que de certa forma prejudica as ações de Vereadores do PSDB e conseqüentemente da Prefeitura. Portanto esse ano [2005] o PSDB montou uma chapa para concorrer ao Conselho, a chapa conta com integrantes de movimentos sociais pela luta por moradia, responsáveis por mutirões em suas comunidades, organizadores de mutirões da CDHU, enfim uma chapa forte e que não tem simplesmente o objetivo de derrotar “essa” ou aquela “chapa”, mas sim um conjunto de pessoas que têm histórico no movimento de habitação e



que querem seu espaço para continuar lutando por moradia digna para todos. [...] É preciso votar em 16 conselheiros, portanto vamos votar na chapa do PSDB e fortalecer a política tucana de habitação. [...] Se possível, além de ir, leve parentes e amigos pois só assim teremos condições de descentralizar o conselho das mãos do PT. Segue em anexo o nome e o número dos integrantes da Chapa do PSDB. [...] O material oficial pode ser retirado no Diretório Estadual do PSDB.<sup>81</sup>

Em 2007, a coalizão DEM/PSDB venceu as eleições em uma nova disputa com o PT pelo governo municipal. O Prefeito Gilberto Kassab foi reeleito com 3.790.558 votos (60,72% dos votos válidos) e manteve, inicialmente, como Secretário de Habitação Orlando de Almeida Filho, um nome muito ligado, como dissemos, ao setor imobiliário. Nesse cenário, a composição da 3ª gestão do CMH representa mais uma inversão total de perfil. Os representantes do MOM retornam então maciçamente, depois de uma eleição disputada que contou com efetiva participação do governo na eleição de organizações aliadas, e também da oposição a partir da reedição da forte articulação das organizações do movimento de moradia com parlamentares petistas. Circulou pela rede do movimento de moradia um informativo e uma série de *e-mails*, divulgando uma lista (“chapa”) de candidatos para a formação de um conselho “representativo e popular”.<sup>82</sup> Diferentemente das duas gestões anteriores, agora a vinculação política dos conselheiros populares configura-se como oposição ao Executivo.

<sup>81</sup> O comunicado finaliza: “Segue em anexo o nome e o número dos integrantes da Chapa do PSDB. [...] O material oficial pode ser retirado no Diretório Estadual do PSDB”. Post de um blog intitulado “Blog do Núcleo do PSDB na USP”. Disponível em: <<http://tucanusp.blogspot.com/2005/09/lua-de-mel-tem-seus-dias-contados.html>>. Acesso em: 15 set. 2009.

<sup>82</sup> Pudemos comprovar também através da internet que a divulgação dessa chapa contou com o apoio de diversos nomes claramente identificados com o PT, como o blog do deputado federal Paulo Teixeira (ex-secretário de habitação da gestão Marta em São Paulo), o blog “São Paulo é PT”, o “blog do Favre” (militante petista), *site* do vereador Paulo Fiorilo, *site* do vereador Chico Macena, *site* do deputado estadual Simão Pedro, *site* do deputado estadual Mario Reali, e, finalmente, o boletim eletrônico da Liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo.

Em síntese, a análise do perfil dos conselheiros populares e dos representantes do poder públicos indicam forte oscilação nas correlações de força dentro do CMH. Na primeira gestão, temos um alinhamento dessas forças à esquerda; na segunda, temos novamente um alinhamento, mas desta vez à direita, e, finalmente, na terceira gestão, o que vemos é um conselho não politicamente alinhado, em que os conselheiros populares de esquerda e representantes do poder público de direita se encontram.

### ANTECEDENTES DA ELEIÇÃO DE 2009: A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO NA TERCEIRA GESTÃO

Em 2007, o CMH realizou novas eleições e, como já dito, os representantes do movimento de moradia conseguem um resultado muito favorável, elegendo todos os seus candidatos. Diferentemente das duas gestões anteriores, agora a vinculação política dos conselheiros populares configura-se como oposição ao Executivo. Esse resultado, como dissemos, pode em parte ser atribuído à forte atuação do PT, a partir dos seus militantes e também de deputados e vereadores que apoiaram financeiramente a campanha.

Chama a atenção, nessa terceira gestão, a articulação entre as organizações do movimento eleitas para o CMH. Além de terem unido forças para garantir o número suficiente de votos, essas organizações conseguiram manter uma prática articulada de atuação dentro do CMH, durante boa parte do tempo. Para isso, foi criado um fórum para debates e troca de informações chamado “Fórum CMH na luta”. As reuniões contavam ainda com os representantes das organizações da sociedade civil e aconteciam no Instituto Pólis antes de cada assembleia do CMH. O objetivo era que os representantes desse campo definissem juntos as pautas que deveriam ser defendidas nas reuniões da Comissão Executiva do Conselho. Ali também eram discutidas as resoluções do CMH, as propostas que o movimento encaminharia, e ainda se organizavam atividades de formação para melhor preparar os candidatos em sua atuação dentro do CMH, com destaque para o trabalho da Escola da Cidadania, do Instituto Pólis. Boa parte do que era discutido nessas reuniões referia-se direta ou

indiretamente à estruturação de uma política mais geral de habitação para a cidade de São Paulo. O que estava na agenda do movimento quando este participava do CMH, portanto, era a definição de uma política de habitação para o município. Essas reflexões coletivas prévias eram importantes porque preparavam o movimento para uma atuação mais representativa e para uma deliberação de qualidade no espaço público do CMH.

Aparentemente, essa articulação manteve-se mais forte no primeiro ano da 3ª gestão, começando a se desgastar a partir do momento em que os representantes de algumas organizações do movimento, sobretudo as de atuação no centro da cidade, começaram a estabelecer diálogos paralelos com representantes da Secretaria de Habitação e de outros órgãos ligados à questão habitacional. Essas conversas paralelas ao espaço do conselho objetivavam encaminhar demandas locais e específicas de diferentes organizações, demandas essas consideradas muito importantes para suas bases, tais como a garantia da destinação de um número determinado de unidades habitacionais para famílias da organização A, a renovação de contratos de locação social de famílias da organização B, ou a abertura de cartas de crédito que contemplariam as famílias da organização C e daí por diante. A participação no CMH aproxima as lideranças dos técnicos do governo e abre as portas da Prefeitura (mesmo num governo, no todo, mais hostil à participação popular) tornando muito mais fácil esse tipo de encaminhamento.

Essas conversas paralelas e bilaterais foram pautadas por demandas de caráter mais corporativo, o que recoloca as organizações do movimento em um terreno de disputa, dificultando a articulação em torno de um objetivo comum que extrapole o nível das demandas mais locais e específicas. O resultado mais imediato disso foi o desencadeamento de velhos e novos conflitos dentro do movimento, onde há uma disputa pelo acesso aos poucos recursos distribuídos pelos meandros de uma política habitacional na verdade inexistente enquanto tal (CYMBALISTA; SANTORO, 2007). Uma questão que esse processo de desagregação explicita é o fato de o movimento apresentar dificuldades em conciliar a atuação orientada à sua agenda ampla com as ações orientadas às agendas locais específicas de cada organização que o compõem.

O fato é que a articulação do movimento foi enfraquecida e isso afetou, é claro, as discussões internas ao CMH. Com o enfraquecimento do movimento, ficou mais fácil para o poder executivo dominar a definição das discussões e das pautas das reuniões da comissão executiva do CMH. Como disse uma liderança do movimento, sempre que ele ia ao Conselho com sua sugestão de pauta preparada, “a pauta já tava mastigada pelo governo” (Entrevista com liderança do MOM, 2009). Nas palavras do representante de uma das entidades da sociedade civil que testemunhou todo esse processo de perto, “A sociedade civil, eu vi isso claramente, ela tem pouco poder de incidência nas pautas. Então como [...] o poder executivo acabou dominando mais a definição das pautas nas reuniões, nas discussões, [o Conselho] ficou muito no ‘varejo’” (Entrevista com representante da sociedade civil no CMH).

Ou seja, o CMH, ao mesmo tempo em que se define como espaço de discussão da política habitacional para a cidade, passa a ser envolvido num emaranhado de questões pontuais que o próprio poder executivo trazia para o centro do debate. Ao estimular um debate centrado em questões pontuais o poder público municipal acaba por acirrar as disputas corporativas dentro do movimento: não é por acaso que dois entrevistados fizeram comentários que se referem a uma suposta estratégia do governo de “dividir para conquistar”.

É tendo que lidar com esse “passivo” que as organizações do MOM retomam o debate sobre as eleições dos conselheiros para a 4ª gestão do CMH, ocorrida em outubro de 2009.

### A ELEIÇÃO: A MONTAGEM DAS CHAPAS, A CAMPANHA E O DIA DA ELEIÇÃO<sup>83</sup>

É clara a importância que a eleição das organizações populares para o CMH assume para o Movimento de Moradia de

---

<sup>83</sup> O acompanhamento e análise do processo eleitoral deu-se por meio da realização de cinco entrevistas semiestruturadas com lideranças do movimento, análise de documentos oficiais, análise das atas da terceira gestão do conselho (2007-2009) e busca e análise de *sites* e *blogs* de militantes do MOM, de parlamentares e de partidos políticos. Além disso, realizamos observação em alguns eventos promovidos pelo movimento. A pesquisa foi realizada de agosto de 2009 a maio de 2010.

São Paulo (MOM), governo e partidos. Como dissemos, há um reconhecimento crescente da importância do Conselho, que parece acompanhar as conquistas obtidas ou as derrotas sofridas nas gestões anteriores. Assim como nas eleições majoritárias, o tempo da eleição, ou o tempo da política (PALMEIRA, 2002) aprofunda cisões e exige a definição dos campos em disputa.

Remetendo aos eixos mais amplos do conflito em torno das políticas urbanas e habitacionais em São Paulo, o eixo mais visível dessa disputa refere-se aos alinhamentos dos atores sociais em relação aos princípios da reforma urbana, principalmente no que se refere à prioridade ou não das políticas que afirmam a ideia do direito à cidade num sentido mais amplo. Em torno desse eixo mais geral, estruturam-se polarizações e dicotomias: PT x PSDB/DEM, movimento x governo municipal/estadual, mutirões x empreiteiras, direito x favor, habitação de interesse social x habitação para classes médias e altas, pobres x ricos etc. No esforço em afirmar as diferenciações, o discurso dos atores sociais nos oferece um retrato em preto e branco: de cada lado da disputa, grupos homogêneos e coesos definem o seu antagonista, o “outro”, também representado como unidade homogênea e coesa.

Mas, o “tempo da política” explicita o fato de que, atravessando os projetos políticos,<sup>84</sup> existem outras referências, interesses, desejos e “microprojetos” que de certa forma reconfiguram o quadro de partida, evidenciando outros vínculos e conexões que parecem desafiar a unidade pretendida e trazer um retrato mais nuançado das relações que conformam a trama tecida em torno da política habitacional na cidade. Nesse sentido, os diferentes grupos que conformam o movimento emergem em suas singularidades, assim como os partidos se mostram nas suas diversas facções e o governo nos diversos corpos técnicos que o compõem. Nesse momento, podemos ver as tensões no interior e entre os atores sociais pertencentes a um mesmo campo (por exemplo, entre organizações do movimento filiadas a diferentes facções do PT) e os vínculos que atravessam as fronteiras e aproximam “antagonistas” (por exemplo, a relação entre

---

<sup>84</sup> Utilizamos o conceito no sentido dado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

lideranças do movimento e técnicos do governo Kassab). Nesse contexto, vemos também quanto de esforço o movimento precisa despendar para manter sua unidade.

Começamos o exame do processo eleitoral para a 4ª gestão, explicando as mudanças nas regras do jogo.

## A MUDANÇA DAS REGRAS DO JOGO E OS CONFLITOS GERADOS NA MONTAGEM DAS CHAPAS

Os processos eleitorais até a 3ª gestão eram organizados em torno de chapas montadas de modo informal e que não eram, portanto, oficializadas pela organização do pleito. Antes, reconhecia-se apenas a existência de candidatos avulsos, de modo que, quando os eleitores iam votar em seus candidatos, eles votavam em 16 nomes, e não em uma chapa.

A mudança que a Comissão Eleitoral do CMH<sup>85</sup> propôs, e que o Plano aprovou, foi, em primeiro lugar, reconhecer as chapas e atrelar o voto do eleitor a elas, e não mais aos candidatos que delas fazem parte. Assim, os eleitores votaram apenas no número da chapa. Em segundo lugar, atribuiu-se um caráter de proporcionalidade à eleição, com o uso do quociente eleitoral para calcular o número de cadeiras a que cada chapa teria direito. O impacto concreto que essa mudança no método eleitoral trouxe à composição das organizações populares do Conselho é que ele não seria mais 100% “de esquerda” ou 100% “de direita”, como vinha acontecendo até então.

A mudança das regras do jogo exigiu mudanças estratégicas por parte do movimento. Enquanto a Comissão Eleitoral não tinha ainda chegado a uma proposta definitiva de alteração das regras, algumas reuniões foram feitas para tentar encaminhar um consenso do MOM em torno de qual seria o formato ideal de condução da eleição. Alguns defendiam a proporcionalidade, outros não; alguns queriam que o movimento fizesse uma única chapa, outros achavam que deveriam ser várias. Com a decisão final a favor da proporcionalidade, as disputas passaram a girar em torno do número

<sup>85</sup> Essa comissão é composta por conselheiros dos três segmentos representados no CMH.

de chapas e dos nomes que ocupariam as primeiras posições da lista de candidatos. Isso trouxe novos desafios à já difícil tarefa de articulação das organizações do movimento em torno de uma ação conjunta no período eleitoral.

A própria configuração do movimento é um fator que dificulta o estabelecimento de consensos internos. A UMM, por exemplo, é formada por diversas organizações regionais, as quais são por sua vez compostas de diversos “grupos de origem”. O debate, portanto, começa nas regiões, na busca por um consenso regional. Só depois pode-se conseguir um consenso dentro da UMM para então se tentar chegar a um consenso entre todas as organizações articuladoras que compõem o movimento de moradia, como a UMM, a FLM, a Facesp etc. E esse processo complexo e demorado é mais ou menos igual em todas as organizações do movimento.

Todos esses aspectos contribuíram para que as discussões sobre a possibilidade de o movimento traçar uma estratégia comum para a eleição do CMH começassem com muito atraso. Em torno de três reuniões, chegaram a ser feitas no instituto Pólis, como aconteceu no passado, mas não houve tempo hábil para reativar uma ação articulada em tão pouco tempo.<sup>86</sup> O resultado é que, se no processo eleitoral anterior o MOM conseguiu se articular em torno de uma única chapa, em 2009 ele disputa o Conselho fragmentado em três chapas. O que nos parece claro até agora é que não houve uma razão única para essa fragmentação das chapas, mas sim todo um processo de desgaste nas relações internas ao MOM.

Além das três chapas do movimento, mais duas apresentaram-se para a disputa pelas cadeiras do CMH, conforme mostramos na tabela abaixo.

A Chapa 2, chamada de “Habitação no Rumo Certo” é identificada pelo movimento como sendo a “Chapa do Governo”, ou seja, formada por candidatos das organizações populares alinhados às políticas do governo e aos partidos da coalizão governista (PSDB e DEM). O nome da chapa é inspirado no *slogan* “São Paulo no Rumo

---

<sup>86</sup> É possível que as disputas entre partidos de esquerda, como o PT e o PCdoB, e/ou entre organizações vinculadas a diferentes facções de um mesmo partido tenham tido alguma relação com essa fragmentação das chapas. Trata-se de hipótese para estudos futuros.

Certo”, usado na campanha de Gilberto Kassab (DEM) à Prefeitura de São Paulo em 2008. Esta é a única chapa que indicou 16 candidatos, o máximo possível. É interessante ressaltar que a divulgação das chapas no *site* da prefeitura da cidade indica apenas os nomes dos candidatos, não as organizações que eles representam. É através dos nomes dos candidatos que nossos entrevistados conseguem identificar a chapa que eles chamam de “chapa do governo”, menção comum em todas as entrevistas. Perguntamos como eles associam determinadas pessoas ao governo:

A gente conhece as pessoas, elas são tradicionalmente mais filiadas ao PSDB ou ao “DEMO” [DEM] do que propriamente representante do movimento. E eles falam no discurso “nós somos base de sustentação do governo Serra, nós somos base de sustentação do governo Kassab”. (Entrevista com liderança do MOM, 2010).

## A CAMPANHA DE DIVULGAÇÃO DAS CHAPAS

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

Eu acho que é um trabalho de multiplicação. Então a gente trabalha na nossa base a questão do Conselho e cada um é responsável por trazer X eleitores [...]. Tem isso, tem o trabalho de ir pra base e discutir, de seguir pra favela, como se fosse uma campanha de vereador. Cada um trabalha e fica responsável no seu núcleo. Por exemplo, seu núcleo é de mil pessoas, então cada um era responsável por trazer dez. (MOM, 2010, Entrevista).

É muito interessante notar a relação que a entrevistada estabeleceu entre a eleição para o Conselho e a eleição para vereador. Isso porque as lideranças do MOM costumam se engajar nas campanhas eleitorais para candidatos a vereadores e também para a Prefeitura da cidade, normalmente a favor dos candidatos



Tabela 1 – Chapas concorrentes às 16 vagas de conselheiros populares para a 4ª gestão do CMH (eleição 2009).

Nome das chapas	Organizações que participam	Nº de candidatos por chapa
<b>Chapas do MOM</b>		
<i>Unidade pelo Direito à Moradia</i> (Chapa nº 1)	Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos Frente de Luta por Moradia (FLM) Fórum de Mutirões	7
<i>União</i> (Chapa nº 4)	União dos Movimentos de Moradia (UMM) Central de Associações e Sociedades Populares (CASP)	7
<i>Em Defesa do Direito à Moradia</i> (Chapa nº 5)	Federação das Assoc. Comunitárias do Est. de S. Paulo (Facesp) Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	5
<b>Chapa do Governo</b>		
<i>Habitação no Rumo Certo</i> (Chapa nº 2)	Os nomes das entidades que compõem a chapa não foram informados	16
<b>Chapa Independente</b>		
<i>Comunitária e cidadania consciente</i> (Chapa nº 3)	Independente	1

do PT (CAVALCANTI, 2006). Essas lideranças, portanto, quando fizeram sua campanha para a eleição do CMH em 2009 podiam estar mobilizando um repertório que já lhes é conhecido. Buscaremos explorar mais essas semelhanças no desenvolvimento posterior da pesquisa.

Retomando o relato sobre a campanha, em geral, as lideranças mobilizam seus “coordenadores”, que possuem contato com a base de cada organização nas regiões da cidade (lembrando que as organizações do MOM se organizam territorialmente). Amanda

Hornhardt<sup>87</sup> acompanhou o trabalho de divulgação de uma das chapas do MOM, em um prédio ocupado por uma das organizações do movimento, e registrou em seu diário de campo:

A [liderança do MOM] entregou o panfleto para o morador dizendo: “não vai esquecer que dia 4 é a eleição para o Conselho Municipal de Habitação, vai lá votar pra gente continuar conseguindo casa pros nossos irmãozinhos que ainda não conseguiram”. Ele disse que não ia poder votar, porque teria que trabalhar no domingo, mas que ia tentar arranjar algum voto para substituí-lo, “o prédio inteiro vai votar por mim”, disse. Em um dos apartamentos que passamos uma mulher pergunta para a liderança: “quantos votos eu preciso conseguir além do meu?” Ela explicou que alguns grupos usavam esta estratégia de que cada pessoa teria que conseguir mais 9 votos, por exemplo. Ela disse que não trabalha com esta estratégia, apenas conversa com o morador que atender, pede o voto, pergunta quantas pessoas que votam moram ali e deixa os folhetos. Uma militante que a acompanhava diz, em tom de denúncia, que o zelador do prédio está participando da “Chapa do Governo”. (Amanda Hornhardt, diário de campo, 2 out. 2009).

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

Por exemplo, no Instituto Pólis a gente fez um seminário pra várias pessoas. [o Pólis dizia:] “venham candidatos de vocês, tragam o material e vamos fazer uma discussão”. A PUC [...] cedia o horário de aula que eles tinham, então falavam

---

<sup>87</sup> Graduanda em Ciências Sociais, na Unicamp, e membro do Grupo de Pesquisa em participação, movimentos sociais e ação coletiva.

“vão lá, vai alguém e faz o debate sobre o Conselho, sobre a mudança do Conselho e automaticamente faz a campanha da chapa”. (MOM, 2010, Entrevista).

Quanto à participação dos partidos e do Governo nessa campanha, vimos que, no caso do PT, o apoio ou não existiu ou não foi tão aberto, ao contrário do que verificamos na eleição de 2007. As explicações para essa mudança na postura do partido estão associadas ao fato de que seria complicado para qualquer parlamentar do PT apoiar abertamente uma chapa do movimento em detrimento de outra. Mesmo que seja sabido que diferentes parlamentares têm proximidade maior com uma ou outra organização do movimento, não parecia ser o caso de oficializar essa preferência. Nesta situação, o apoio a uma chapa significaria prejuízo à outra, o que certamente só contribuiria para aumentar o nível das tensões dentro do campo. Já no caso dos partidos governistas, a participação e o apoio na campanha dos seus candidatos parece ter sido bem forte, de acordo com os relatos de lideranças do MOM. A “Chapa do governo” teria contado com a participação ativa de pelo menos um parlamentar (Milton Leite) do DEM, que atuou como cabo eleitoral na agregação de votos para a chapa governista. O governo também atuou de forma ativa na campanha, como indica a presença de material da “chapa governista” em diversos espaços públicos municipais, como subprefeituras, centros de saúde e espaços de circulação, além do transporte de eleitores em ônibus que fazem o transporte de alunos da rede pública municipal. Segundo as entrevistas com as lideranças, essa teria sido a primeira vez que a “máquina pública” atuou de forma tão ostensiva. Além da forte campanha, fala-se em fraude eleitoral por parte do governo. Vejamos o que diz uma nota pública da UMM em relação ao processo eleitoral:

Foi flagrada no dia das eleições, total falta de privacidade nos espaços de votação, pessoas que iam votar e seu voto já havia sido contabilizado na urna eletrônica, transporte maciço de eleitores pela chapa 2 [chapa do governo], grande tumulto e falta de organização, filas intermináveis com total desrespeito aos eleitores, e ainda, a presença de farto material da chapa 2 em espaços públicos, como na subprefeitura de São Mateus,

desacatando de forma acintosa a orientação dada pela Comissão Eleitoral que pediu a retirada de tais materiais destes locais. Disponível em: <<http://www.sp.unmp.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2009.

## O DIA DA ELEIÇÃO

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

Nós conseguimos colocar dois fiscais em cada uma [das subprefeituras da zona Norte]. Mas fiscais muito bem preparados. Iam pra cima. Quando os funcionários [da Prefeitura] falavam com algum votante eles diziam “tá falando o que aí?!” entendeu? Duro, firme. Aqui na zona norte, se você verificar o mapa, eles não conseguiram roubar. Nós ganhamos aqui, porque nós não demos espaço pra que eles roubassem. (MOM, 2010, Entrevista).<sup>88</sup>

A mobilização para a eleição do CMH, portanto, envolve muitos esforços por parte das organizações do MOM. Esse processo começa na tentativa de articulação entre as organizações do movimento, passa pelo “trabalho de multiplicação” na fase

<sup>88</sup> Ver distribuição dos votos nos representantes populares por região da cidade no Gráfico 2, adiante.

de campanha de divulgação das chapas e pela prática do “chegar chegando” do dia da eleição.

## O RESULTADO DA ELEIÇÃO: AVALIANDO PERDAS E GANHOS

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

Tabela 2 – Distribuição dos votos na eleição dos conselheiros das organizações populares para a 4ª gestão no CMH (eleição 2009)

Respostas	N	%
Governo	28.968	60,8
Movimento	18.052	37,9
Independente	251	0,5
Branco	121	0,3
Nulos	232	0,5
Total	47.624	100,0

Como vimos na Tabela 2, a “Chapa do Governo” conquistou 60% dos votos, enquanto as três chapas do MOM, juntas, conquistaram 37,9% dos votos. Das três chapas do MOM, a mais votada foi a chapa encabeçada pela UMM, que elegeu quatro conselheiros, seguida da chapa encabeçada pela FLM, com dois conselheiros eleitos.

O resultado da eleição nos ajuda a compreender como se organizam as disputas internas ao MOM, como explica uma liderança da FLM:

Pergunta: O fato de a União [UMM] ter conseguido quatro [conselheiros] e vocês dois, vocês consideram como seis pessoas, ou como quatro e dois?

Resposta: Em alguns momentos quatro e dois.

Pergunta: [...] Qual é o momento que você sente que dá para ser seis, e qual é o momento que é quatro e dois?

Resposta: Quando é uma discussão que seja bom para as duas partes. Como, por exemplo, a desapropriação dos imóveis que garantam o atendimento às famílias credenciadas, famílias do movimento. [Mas] Aí, se vai lá pra aprovar, por exemplo, o terreno da obra Bernardo, pra uns sete movimentos, se tem outro dentro do campo que também defende aquele terreno, não vai passar. (FLM, 2010, entrevista).

Tabela 3 – Distribuição dos votos e dos assentos para conselheiros populares da 4ª gestão do CMH, por chapa (eleição 2009)

Nome das chapas	Organizações que participam	Total de votos	Nº candidatos eleitos
<b>Chapa do governo</b>			
<i>Habitação no Rumo Certo</i> (Chapa 2)	Os nomes das entidades que compõem a chapa não foram informados	28.968	10
<b>Chapas do movimento</b>			
<i>Unidade pelo Direito à Moradia</i> (Chapa 1)	Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos Frente de Luta por Moradia (FLM) Fórum de Mutirões	5.117	2
<i>União</i> (Chapa 4)	União dos Movimentos de Moradia (UMM); Central de Associações e Sociedades Populares (CASP)	10.057	4
<i>Em Defesa do Direito à Moradia</i> (Chapa 5)	Federação das Assoc. Comunitárias do Estado de S. Paulo (Facesp) Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	2.878	0
<b>Chapa independente</b>			
<i>Comunitária e cidadania consciente</i> (Chapa 3)	Independente	251	0

Como podemos perceber, o MOM deve lidar internamente com algumas questões que são vinculadas à agenda mais ampla do MOM e que possibilitam sua articulação; outras são mais ligadas às agendas locais de suas organizações e estimulam as disputas internas. Em termos gerais, como dissemos, vemos que o resultado desta última eleição representa uma vitória para o governo e os partidos governistas, já que os candidatos por eles apoiados passarão a ocupar 10 do total de 16 cadeiras reservadas às organizações populares dentro do CMH. O fato de que agora o MOM é minoria dentro do Conselho, no entanto, não parece afetar a sua disposição de investir fortemente no espaço, o qual, segundo nossos entrevistados, continua tendo alto valor estratégico para fazer avançar as lutas do movimento. Esse resultado nos indica também uma diferença em relação às composições do CMH nas gestões anteriores. Não se trata mais de uma gestão “tudo ou nada”, ou seja, em que a representatividade dos segmentos populares seja homogênea porque formada por um conjunto de conselheiros populares vinculado a um mesmo alinhamento político, como vimos que acontecia nas gestões anteriores, quando o voto era atrelado aos candidatos das organizações populares e não era proporcional. Agora, temos uma composição mais plural do segmento popular, embora com uma maioria alinhada ao governo.<sup>89</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo representa um primeiro esforço de sistematização e análise da participação do movimento de moradia nos processos eleitorais das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo. Descrevemos a mobilização dos atores populares para a eleição de seus conselheiros na quarta gestão do CMH. Consideramos ainda as interfaces que sustentam o processo: a relação entre movimentos, partidos, governo, além de recuperarmos

---

<sup>89</sup> Será interessante observar como essa heterogeneidade irá afetar a dinâmica de funcionamento interno ao conselho, inclusive no que se refere às possibilidades de um diálogo efetivo.

elementos que caracterizem a atuação dos representantes populares neste espaço. Este processo eleitoral nos remete, portanto, às imbricações entre os movimentos e o campo político institucional, e, com isso, traz à tona os limites, potencialidades e tensões inerentes a essas relações.

A análise desse processo eleitoral permite visualizar a configuração complexa dessa rede que constitui o MOM e que torna tão difícil a coordenação de sua ação. Não só a relação com agentes externos (aliados e antagonistas), mas também as mudanças nas regras da disputa eleitoral exigiram do movimento uma mudança mais rápida do que a sua capacidade de coordenar a ação. O tempo das eleições, ou o tempo da política, explicitou conflitos e divergências já anunciadas nas teias de relações que as organizações do movimento iam tecendo com o poder público, tornando muito difícil a pactuação necessária para os acordos eleitorais, aprofundando ainda mais a fragmentação do movimento.

Interessante notar como as vitórias conquistadas pelo MOM – em termos do acesso às políticas públicas – estimularam o diálogo com o poder público, ao mesmo tempo em que parecem ter enfraquecido os laços entre as organizações do movimento, enfraquecendo-o como ator social coletivo nas disputas com o poder público. Afinal, as relações não se estabelecem entre blocos homogêneos – o movimento, o governo e o partido – mas entre os diferentes agrupamentos no interior de cada um desses campos, explicitando a heterogeneidade que lhes é constitutiva e as tensões que daí decorrem. Da mesma forma, os resultados obtidos sob a forma de conquistas também não são divididos de forma equânime entre as diferentes organizações que compõem o movimento, mas, pelo contrário, são distribuídos de forma desigual, acionam conflitos e exigem forte trabalho de negociação. Nesse processo, explicita-se a particularidade de cada organização que compõe o movimento, e sua diferenciação em relação ao todo. Neste cenário, recompor o sentido de uma identidade comum, que justifique e sustente uma ação coordenada no tempo, exige investimentos com custos cada vez mais altos.

Pudemos ver de perto os desafios implicados nesse exercício constante de recomposição. Ao longo deste processo eleitoral, que



culmina na eleição dos representantes populares da 4ª gestão do CMH, o MOM passou de um momento de articulação em torno das questões de sua agenda mais ampla para uma subsequente fase de desarticulação, com repercussões na sua capacidade de organizar-se internamente e também na qualidade de sua atuação dentro do Conselho.

## REFERÊNCIAS

- BLOCH, J. A. *O direito à moradia: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo*. 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CAVALCANTTI, G. C. *Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 2006. Dissertação (mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. Habitação: avaliação da política municipal 2005-2006. In: CYMBALISTA, R. et al. *Habitação e controle social da política pública*. São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão/Pólis/PUC-SP, 2007.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas/Ed. Unicamp. 2006.
- GOHN, M. G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola. 1991.
- MELUCCI, A. *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.
- NOSSA SÃO PAULO. *Orçamento per capita e indicadores socioeconômicos por subprefeituras*. 2007. Disponível em: <[http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/Orcamento\\_0.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/Orcamento_0.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2010.
- PALMEIRA, M. Política e tempo: nota exploratória. In: PEIRANO, M. *O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- PAZ, R. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1996.

PORTA, D. D.; DIANI, M. *Social movements: an introduction*. 2. ed. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell, 2006.

TATAGIBA, L. *A qualidade do processo participativo: a questão dos atores e seus repertórios de ação*. Campinas, 2011. Mimeografado.

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

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

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. O papel do CMH na política de habitação em São Paulo. In: CYMBALISTA et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007.



# PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÕES ALTERNATIVAS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: DOIS FENÔMENOS, UMA ABORDAGEM

Sheila Stolz

Tiago Menna Franckini

Gabriela de Moraes Kyrillos

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Entre os clássicos, alguns autores, como Rousseau, acusaram a representação política de ser um mecanismo fraudulento, cujo principal uso seria o de instrumento de dominação daqueles(as) ditos(as) representados(as). Críticas à representação vêm sendo uma constante desde então, e ainda são identificáveis em grandes teóricos(as) contemporâneos(as). É o caso, por exemplo, de Boaventura de Sousa Santos, que critica o que chama de “modelo hegemônico de democracia” por acreditar que ele proporciona uma “inclusão política abstrata feita de exclusão social” (2003); e de Archon Fung (2006), cuja crítica toma como base três problemas concretos da representação política, quais sejam: 1. Ilegitimidade, 2. Injustiça, e 3. Ineficiência. Ambos os autores indicam os mecanismos de participação popular como uma forma de combater os defeitos da representação, proporcionando uma emancipação social (nos termos

de Santos) ou contribuindo para corrigir problemas específicos de determinados contextos políticos representativos (na perspectiva de Fung).

A principal diferença entre os dois é que Santos utiliza-se de um método que Fung caracterizaria como “dedutivo”, criticando o modelo hegemônico de democracia com base na alegação implícita de que ele fere princípios democráticos abstratos, como a igualdade política, e recomendando a participação popular por seu potencial de restaurar o respeito a estes princípios.<sup>90</sup> Fung, por sua vez, questiona a representação com base em observações de contextos específicos, buscando identificar, através de uma observação criteriosa, quais formas de participação podem corrigir problemas encontrados nessas conjunturas concretas, sem atribuir um valor intrínseco à participação, a partir de um método que o próprio autor descreve como “experimentalista”.<sup>91</sup> Nesse sentido, apesar de identificarmos um valor intrínseco na participação por seu potencial emancipatório, em concordância com Santos, acreditamos que seja possível identificar quais desenhos institucionais participativos são mais eficientes para corrigir determinados problemas da representação, da mesma forma que Fung.

É importante destacar, entretanto, que as inovações democráticas não têm ocorrido apenas no campo das políticas participativas. O próprio surgimento dos mecanismos de participação, por um lado, e a crescente transnacionalização dos fenômenos políticos, por outro, têm feito com que o próprio fenômeno da representação apresente novas facetas, que vão além da dimensão eleitoral. Este fenômeno é bem explorado por Leonardo Avritzer (2007), que aponta a existência de mais dois tipos de representação

---

<sup>90</sup> Fung (2005) é quem traça a diferença entre as abordagens dedutiva, indutiva e experimentalista para os estudos dos mecanismos de participação popular. A identificação de Santos com a abordagem dedutiva é fruto de reflexão nossa.

<sup>91</sup> Elementos dedutivos ligados a princípios também fazem parte da abordagem de Fung, embora de forma mais discreta. Nesse sentido, se o autor considera Ilegitimidade, Injustiça e Ineficiência como problemas a serem combatidos, fica claro que Legitimidade, Justiça e Eficiência são princípios democráticos de caráter normativo relevantes em sua construção teórica.

além da eleitoral, quais sejam: a representação por Advocacia<sup>92</sup> e a representação da Sociedade Civil.

Partimos do pressuposto de que autores como Santos e Fung, ao tecerem suas críticas, têm por objeto especificamente a representação liberal clássica, de tipo eleitoral. Tal suposição parece segura pelo fato de que, ao formularem tais argumentos, os autores não se referem aos mecanismos não convencionais de representação e citam problemas típicos da representação clássica, que nem sempre estão presentes nessas formas alternativas. Tendo isso em mente, bem como o fato amplamente reconhecido de que participação e representação são formas de ação política que se completam, consideramos que não só a participação popular, mas também as formas de representação de tipo não eleitoral possuem um significativo papel a ser desempenhado para a resolução de problemas apresentados pela representação clássica.

Nesse sentido, cabe citar Lüchmann (2009, p. 3):

A ideia chave, nesta perspectiva, é a de inclusão, seja no sentido da participação direta dos indivíduos (ou autoapresentação), seja no sentido da incorporação ou defesa, via representação, de demandas, de grupos, de discursos, de identidades e de perspectivas que recebem tratamento precário ou ausente no modelo padrão da representação eleitoral.

Assim sendo, este artigo tem por objetivo dar os primeiros passos na direção da consolidação de um arcabouço teórico capaz de identificar quais mecanismos concretos de representação não convencional são mais eficientes para amenizar os problemas da representação eleitoral (ou mesmo de mecanismos de participação, como veremos mais adiante). Para tal, ele encontra-se dividido em quatro seções: Na Seção 1, exploraremos algumas problemáticas clássicas da representação e as limitações da forma

<sup>92</sup> Avritzer, embora reconhecendo que a palavra “advocacia” não tem o mesmo sentido do termo anglófono “advocacy” (qual seja: o de defesa e propagação de ideias ou ideais), opta por manter assim a tradução, julgando que termos como “militância” e “ativismo” podem carregar uma conotação associada a formas de ação política da esquerda. Neste trabalho, utilizamos a categoria semelhante “representação discursiva” para fazer referência ao mesmo fenômeno.

por ela assumida na democracia liberal; na Seção 2, explicaremos o que entendemos por representações alternativas e exporemos a moldura teórica desenvolvida por Fung com o intuito de analisar as contribuições da participação popular para o aprofundamento da democracia, defendendo, a seguir, a ideia de que tal método de análise pode ser empregado – embora não sem ressalvas – para analisar as contribuições das formas não convencionais de representação; na Seção 3, utilizaremos a estrutura analítica descrita na seção anterior precisamente para compreender três mecanismos concretos de representação não convencional, quais sejam: a) o Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre; b) o Parlamento do Mercosul; e c) o Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Na última Seção, exporemos o que consideramos ser as contribuições objetivas deste artigo ao debate sobre o tema.

## A REPRESENTAÇÃO CLÁSSICA E SUAS LIMITAÇÕES

A representação é um dos pilares fundamentais do sistema democrático hegemônico. Partindo da ideia basilar de que representar é agir por outrem, como bem sinalizou Pitkin (1967, p. 10) em sua obra clássica acerca da representação, podemos aproximar-nos das inúmeras discussões acerca da legitimidade dessas decisões tomadas pelos(as) representantes nos Estados formalmente democráticos. Nesse sentido, os debates costumam perpassar a questão delegado(a) *vs* fiduciário(a).

Tanto Pitkin (1967) quanto Bobbio (1987) apresentam a noção de delegado(a) como o(a) representante que age enquanto porta-voz das vontades de seus/suas eleitores(as) (BOBBIO, p. 46, 1987), ou, nas palavras de Pitkin, atua de acordo com as diretrizes de seu eleitorado (1967). Já o conceito de representante do tipo fiduciário, por sua vez, revela o entendimento de que este(a) possui maior autonomia e inclui seu discernimento a respeito das circunstâncias políticas que se apresentam, gozando da confiança dos(as) eleitores(as) (BOBBIO, 1987; PITKIN, 1967).

Contudo, as aproximações das ideias de ambos os autores limitam-se a esta primeira etapa, posto que, para Bobbio, o que caracteriza uma democracia representativa é, necessariamente, a existência de representantes do tipo fiduciário(a) (BOBBIO, p. 47, 1987), enquanto, para Pitkin, há a necessidade de re colocação deste debate, no sentido de que cada uma destas perspectivas – as próprias noções de delegado e fiduciário – estaria correta à sua maneira, já que a função específica de um(a) legítimo(a) representante consiste em fazer avaliações independentes, sabendo e antecipando o que os(as) eleitores(as) desejam (PITKIN apud YOUNG, 2006, p. 13). Assim sendo, a dicotomia delegado *vs* fiduciário é uma falsa polarização: o vínculo com os(as) representados(as) existe, mas sem anular a autonomia dos(as) representantes.

Entretanto, mesmo que, a partir dessas teorizações, seja construída uma relativa legitimidade para as ações dos(as) representantes (que pretende ser estendida ao sistema democrático como um todo), ainda restam limites à representação de tipo clássico, que comprometem a sua efetividade. Neste sentido, as denúncias dos movimentos sociais, especialmente do Movimento Negro e dos Movimentos Feministas – realizadas fortemente desde o início do século XX, e que permanecem legítimas até os dias atuais – sobre a exclusão e a invisibilidade impostas a determinados grupos sociais, contribuem para o surgimento de mais um aspecto relevante acerca da democracia representativa: a necessária inclusão daqueles(as) que têm sido historicamente marginalizados(as) e excluídos(as).

Mas como um homem pode substituir legitimamente uma mulher quando está em questão a representação das mulheres *per se*? É concebível que pessoas brancas substituam outras, de origem asiática ou africana, quando está em questão representar determinados programas em prol da igualdade racial. Mas uma assembleia formada só por brancos pode realmente se dizer representativa, quando aqueles que ela representa possuem uma diversidade étnica muito maior? Representação adequada é, cada vez mais, interpretada como implicando uma representação mais correta dos diferentes grupos sociais que compõem o corpo de cidadãos, e noções de representação “típica”, “especular” ou “descritiva”,



portanto, têm retornado com força renovada. Desta vez elas possuem o atrativo adicional de parecerem austeramente práticas. (PHILLIPS, 2001, p. 6).

O caráter de praticidade, citado por Phillips, está relacionado às propostas de soluções concretas que surgiram a partir de tais reivindicações. Dentre elas, consideramos um bom exemplo as disposições legais que garantem direitos diferenciados a determinados indivíduos e/ou grupos sociais e as respectivas políticas públicas de caráter afirmativo, utilizadas por praticamente todos os países latino-americanos, que visam à inclusão das mulheres na esfera política. A adoção desses mecanismos parte, irremediavelmente, do pressuposto de que, para o bom funcionamento da democracia representativa, faz-se necessária a inclusão das mulheres não apenas como representadas, mas como representantes e como participantes ativas dos processos decisórios.

Parece-nos relevante, neste ponto, retomarmos os três problemas citados no início deste artigo, e que são apresentados por Fung como sanáveis pelos processos participativos, quais sejam: a ilegitimidade, a injustiça e a ineficiência. Tais problemas serão retomados mais adiante, mas têm lugar aqui, pois estão diretamente relacionados com a questão dos grupos historicamente oprimidos. Nesta perspectiva, a sub-representação desses grupos, citada anteriormente, revela o aspecto da injustiça que permeia os sistemas representativos formalmente democráticos que, apesar de construírem mecanismos que buscam o cerceamento de tais desigualdades, (ainda) não foram capazes de superá-las,<sup>93</sup> posto que, para o autor, a injustiça surge quando determinados grupos não são capazes de influenciar o conteúdo da agenda política. Eleger negros(as) e mulheres, por exemplo, é um meio de torná-los(as) capazes de exercer influência nas decisões que serão tomadas e, ademais, de terem viabilizada a possibilidade de propor pautas e demandas específicas que passam a compor a agenda política.

<sup>93</sup> A título exemplificativo, consideramos revelador o dado apresentado, em 2009, pelo UNISTRAW/ONU (United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women) segundo o qual, na América Latina, não passam de 8% os governos municipais que possuem uma mulher como líder.

A partir desta crítica, pode-se ir além e questionar a legitimidade do sistema representativo que, de acordo com Fung, torna-se problemática quando a decisão política não possui respaldo em seus/suas cidadãos/cidadãs. Nos sistemas representativos clássicos, a vinculação do(a) eleitor(a) a seu/sua representante dá-se, quase que exclusivamente, no momento das eleições, no sentido de que os mecanismos de consulta à população<sup>94</sup> são raramente utilizados – seja em função dos custos inerentes a sua utilização; seja em razão da possível morosidade que acarretaria ao processo decisório. Desta forma, o problema do distanciamento entre representantes e representados(as) acaba por gerar uma situação que se aproxima da ideia de um(a) representante do tipo fiduciário, especialmente a partir da conceituação feita por Bobbio, em oposição ao entendimento híbrido apresentado por Pitkin e Young; discussão que realizamos no início desta seção.

O terceiro problema trazido por Fung é a falta de efetividade, por ele definida como uma situação na qual uma decisão – que pode ser perfeitamente justa e legítima – simplesmente não consegue ser posta em prática em razão de alguma deficiência da administração pública, ou por qualquer outro motivo. Para abordar esse aspecto, consideramos válido retomar o conceito de democracia *maximalista* ou *substancial*<sup>95</sup> que pressupõe o entrelaçamento entre a democracia, os princípios constitucionais e a garantia dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a democracia substancial articula o liberalismo político e a tradição democrática com outro fator decisivo: o social. A presença do componente social supõe uma nova complexidade organizativa e de processos de decisão, já que o sistema político deve agora alcançar um novo equilíbrio fundamentado na compatibilidade prática das distintas racionalidades: liberal, democrática e social. Assim, nas democracias liberais-sociais ocidentais, impõe-se a ideia de que, sem

<sup>94</sup> Estamos nos referindo, principalmente, aos mecanismos previstos constitucionalmente (Constituição Federal de 1988) de consulta à população, como o referendo e o plebiscito.

<sup>95</sup> Existe, como contraponto, a concepção minimalista de democracia, desenvolvida, por exemplo, por Bobbio (2000), e que apresenta um conjunto de regras que: 1) são capazes de expressar quem está a cargo do Poder e, como tal, autorizado a tomar as decisões coletivas; e, 2) sob que procedimentos. Segundo o autor, se existem regras capazes de contestar estas questões, existe, consequentemente, uma democracia mínima.

uma dimensão substancial que promova o acesso dos(as) cidadãos/cidadãs a uma série de bens e serviços sociais públicos bem como a eliminação da dependência fática e material daqueles(as) que se situam abaixo de certos limites socioeconômicos plausíveis para o pleno desenvolvimento autônomo de seus projetos de vida, carece totalmente de sentido a lógica democrática (HELLER, 1985).

Dentre outros aspectos, vale ressaltar, também, a importância da Carta Magna enquanto norma suprema para salvaguardar direitos, princípios e valores (DWORKIN, 1978, 2006). Desta maneira, podemos compreender, sem maiores dificuldades, a falta de efetividade que permeia o atual sistema democrático brasileiro, haja vista que o respeito aos Direitos Fundamentais, previsto no texto constitucional, ainda é motivo de reivindicações e lutas nas mais distintas esferas da sociedade.

Se retomarmos o exemplo da questão feminina no Brasil, ampliando-o para além do sistema representativo e considerando as garantias constitucionais instituídas<sup>96</sup> em prol da igualdade entre homens e mulheres e o fato de o Estado ser signatário de diversos Tratados Internacionais<sup>97</sup> que ratificam o necessário respeito aos Direitos Humanos e Fundamentais das mulheres, podemos perceber um expressivo grau de não efetivação desses postulados. Não estamos aqui pretendendo diminuir a relevância das conquistas formais e materiais que foram historicamente construídas por meio de inúmeras lutas – em especial as levadas a termo pelos Movimentos Feministas – pois acreditamos em seu inegável valor histórico e social.

---

<sup>96</sup> Os direitos das mulheres foram lentamente inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no que tange às nossas Cartas Constitucionais. Somente com a promulgação da atual Carta Magna (1988) surge, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, a expressa previsão (no Artigo 5º, caput e inciso I) de que homens e mulheres são iguais em direitos e em obrigações, firmando, finalmente a igualdade formal entre os sexos.

<sup>97</sup> Como, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1979 e ratificada pelo Brasil em 1981 e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ou “Convenção de Belém do Pará”, adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995. Cumpre ressaltar, que as referidas Convenções, em razão do disposto nos §§ 2º e 3º do artigo 5º da Constituição Federal (1988), como foram ratificadas pelo Brasil, são hierarquicamente superiores às demais legislações de caráter ordinário.

Tal reconhecimento, entretanto, não elide a possibilidade de tecermos críticas a este sistema, que ainda possui mecanismos de exclusão incompatíveis com os ideais democráticos. Neste sentido, observar novas experiências que têm se constituído de modo a colaborar para a solidificação de nossa democracia, um de nossos objetivos nesse estudo, pode contribuir para se (re)pensarem as práticas que visam à equidade na esfera política, de modo a estendê-las para além da representação tradicional.

## ALTERNATIVAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS E NOVAS DINÂMICAS DE REPRESENTAÇÃO

### A REPRESENTAÇÃO PARA ALÉM DA DIMENSÃO ELEITORAL

A seção anterior abordou o debate sobre a representação a partir de ângulos estratégicos, objetivando descortinar algumas de suas limitações intrínsecas. Referimo-nos, entretanto, apenas à representação de tipo clássico, mas uma vez que objetivamos analisar experiências de representação alternativa, faz-se necessário caracterizar também este fenômeno. Resta, portanto, uma questão que precisa ser colocada: O que é, afinal, a representação alternativa?

A resposta, neste caso, se dá por um processo de inversão. Em primeiro lugar, deve-se identificar o que caracteriza a representação clássica e conduzir o raciocínio a partir daí. Quando um dado espaço político não apresenta todas as características ligadas ao tipo clássico e ainda assim tem caráter representativo, estamos diante de um espaço de representação alternativa.

Segundo Avritzer (2007), que parte de teóricos(as) como Thomas Hobbes e Hannah Pitkin, existem três elementos que compõem a representação clássica, quais sejam: autorização, monopólio e territorialidade. A autorização, para as formulações que interessam a este trabalho, equivale ao voto e é a maneira através da qual a legitimidade (formal) é conferida aos(as) políticos(as) profissionais. Monopólio significa que uma única entidade política detém o poder, ainda que essa entidade não seja personalizada – refere-se, é claro, ao Estado. A territorialidade, por fim, diz respeito

à necessidade de que esse poder esteja circunscrito a um território (no caso do Estado, às fronteiras de um país). A seguir, o modelo analítico de Fung é explicado em mais detalhes, visando ao seu emprego para a compreensão de três instituições representativas. Em cada uma delas, ao menos um dos elementos citados é desafiado.

### O CUBO DEMOCRÁTICO DE FUNG: UMA ABORDAGEM EXPERIMENTALISTA DA PARTICIPAÇÃO

A respeito das formas de estudar as experiências concretas de participação, Fung aponta a existência de duas metodologias distintas, quais sejam: o método dedutivo e o indutivo. Apesar de bastante reconhecidos em qualquer área do conhecimento, cabe aqui desenvolver em linhas gerais o sentido específico que tais procedimentos adquirem no campo dos estudos sobre democracia.

O método dedutivo consistiria em, partindo de princípios democráticos abstratos como o da igualdade política, da autonomia individual ou da importância da razão nas decisões coletivas, analisar os mecanismos concretos de participação do ponto de vista de sua contribuição para o pleno desenvolvimento desses princípios. As sugestões de mecanismos participativos oriundas de teóricos(as) dessa corrente, ainda segundo Fung, tendem a ser impraticáveis ou irrelevantes do ponto de vista dos desafios concretos que se apresentam à democracia. Já o método indutivo consistiria em, partindo da análise de diversos mecanismos concretos de participação, tentar formular generalizações a respeito da natureza da participação. Faz-se necessário destacar, entretanto, que, segundo o autor, comparar diversas experiências de participação não leva a nenhuma grande conclusão, exceto a de que existe uma infinidade de formas que a participação pode vir a assumir.

Para superar as limitações dessas duas abordagens, Fung propõe uma terceira perspectiva analítica, que chama de experimentalista. Tal abordagem, como a indutiva, partiria de uma análise dos mecanismos concretos de participação. Ao contrário desta, entretanto, não visaria a chegar a conclusões acerca da natureza da participação, mas sim, determinar quais tipos de participação são mais eficientes para solucionar

determinados problemas da representação clássica, o que permitiria uma reelaboração dos ideais normativos. Nesta perspectiva, as generalizações seriam possíveis, mas, por mais paradoxal que isso possa parecer, seriam “generalizações contextuais”, isto é, o objetivo não é chegar a conclusões sobre a natureza da participação ou definir quais as melhores formas de participação, mas estabelecer quais desenhos institucionais dos mecanismos funcionam melhor para sanar determinados problemas contextuais que a representação clássica possa vir a apresentar (formas específicas de injustiça, ilegitimidade, e ineficiência).

Assim sendo, para se aproximar das experiências concretas de participação e construir uma tipologia que permita analisá-las de forma a identificar quais são mais adequadas para a resolução dos problemas apontados, Fung necessita de um esquema teórico operacionalizável que possibilite uma comparação eficiente entre quaisquer experiências de participação popular. A resposta do autor é a construção de um modelo tridimensional composto pelos seguintes eixos: 1) Quem participa; 2) Como os participantes se comunicam e tomam decisões; 3) A extensão do poder dos participantes. A tal modelo, Fung dá o nome de “Cubo Democrático”. É interessante observar que nenhum desses critérios de análise é necessariamente exclusivo das experiências de participação popular, de onde decorre o potencial deste modelo para a análise dos espaços de representação alternativa.

Quanto a quem participa do processo decisório, Fung traça um eixo que vai desde as situações mais exclusivas (apenas técnicos, apenas representantes eleitos(as) [...]) até as mais inclusivas (autosseleção aberta ou a esfera pública de forma difusa). Critério semelhante utiliza em suas outras duas dimensões, organizando as formas de comunicação e decisão desde “ouvir como espectador(a)”, passando por “expressar preferências”, “desenvolver preferências” e outros, até “deliberar”<sup>98</sup> e “utilizar-se de conhecimentos técnicos”. No que se refere aos níveis de poder, desenvolve uma escala que evolui de “benefícios pessoais” (caso em que a participação serviria mais

---

<sup>98</sup> Neste trabalho, utilizamos o conceito de Fung de deliberação. Trata-se de um processo de discussão no qual os(as) participantes compartilham perspectivas, experiências, opiniões e motivações uns com os outros em um processo de interação, troca e edificação que precede a tomada de decisões (p. 14-15, 2006). Não necessariamente envolve negociação e barganha.

como terapia para o(a) participante do que como método capaz de influenciar a esfera política) até “cogovernança” e “autoridade direta”.

Para o presente trabalho, o cubo original de Fung passou por quatro alterações. A primeira, de menor consequência, inverte os eixos “autoridade e poder” e “forma de comunicação e processo decisório”. No cubo original de Fung, a autoridade direta e o conhecimento técnico eram os pontos mais próximos do vértice, e a intensidade ia decrescendo a partir daí. Parece mais lógico que a disposição seja crescente, como é o caso do eixo Participantes.<sup>99</sup> A segunda diz respeito ao eixo “Forma de Comunicação e Processo Decisório”, cujo título foi alterado para “Envolvimento no Processo Decisório”. Acreditamos que esta nomenclatura expresse mais claramente a intenção original de Fung, pois o cubo frequentemente é empregado na análise de mecanismos de participação popular ligados a um todo maior, de modo que o processo decisório não ocorre apenas no interior da experiência estudada, que pode tomar parte dele em variados graus e de diversas formas. Algumas categorias claramente indicam um envolvimento muito reduzido ou inexistente no processo. É o caso, por exemplo, de “Desenvolver Preferências”, que indica um contexto praticamente sem possibilidade de externalização das ideias construídas. Um espaço como este pode ser relevante para o(a) participante e para a construção de uma cultura política a longo prazo, mas na prática não muda em nada o curso do processo decisório em questão.<sup>100</sup>

A terceira modificação, de caráter mais fundamentalmente teórico, elimina a categoria “conhecimento técnico”. Isso se deve

---

<sup>99</sup> Essa modificação é fruto de uma observação realizada pela professora Rebecca Abers, quando da apresentação no I Seminário Internacional e III Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (NPMS/UFSC).

<sup>100</sup> Alguma confusão pode advir do fato de “Deliberar” e “Expressar Preferências” serem duas categorias separadas, uma vez que a primeira atividade abarca a segunda, bem como outras citadas no mesmo eixo. É necessário destacar, entretanto, que em alguns mecanismos é possível, por exemplo, expressar preferências sem participar diretamente do processo deliberativo. É o que ocorre com os(as) cidadãos/cidadãs nas audiências públicas. Dessa forma, embora o contrário (deliberar sem expressar preferências) seja evidentemente impossível, faz-se necessário incluir “Expressar Preferências” como uma categoria separada, pois esta se refere exclusivamente à expressão de preferências sem um envolvimento maior no processo decisório. O mesmo vale para outras categorias do mesmo eixo que possam suscitar dúvidas semelhantes.

ao fato de o conhecimento não ser uma forma de decisão, mas sim um subsídio para a tomada de decisões – o processo de tomada de decisões pode transcorrer segundo qualquer uma das formas elencadas no eixo, com ou sem utilização de conhecimento técnico. Além disso, existem muitos tipos de conhecimento que podem se mostrar necessários e positivos – o conhecimento técnico é um deles, mas o conhecimento de cidadãos e cidadãs sem qualificação técnica a respeito da realidade social de uma comunidade específica, por exemplo, também pode se mostrar fundamental. A presença de tais formas de conhecimento tem pouco a ver com a maneira através da qual as decisões são tomadas e muito a ver com quem são os(as) participantes, podendo se fazer presente de forma significativa desde a categoria “Aberto, mas com recrutamento direcionado”. Já o conhecimento técnico é, obviamente, mais comum quando os(as) participantes são administradores(as) técnicos(as).

A última modificação realizada diz respeito à ampliação do cubo, para possibilitar avaliações adequadas de mecanismos de representação alternativa. Embora a formulação original de Fung já apresente grande potencial de aplicação nesse sentido, o fato de ter sido formulada tendo em vista a análise de mecanismos de participação popular faz com que o eixo “Participantes” não inclua categorias que façam referência a formas de representação alternativa. Embora qualquer uma das categorias já elencadas no eixo possa ser empregada no estudo de mecanismos considerados representativos<sup>101</sup> a ausência de categorias específicas pode levar a imprecisões na análise.<sup>102</sup>

Para corrigir essa inadequação no modelo metodológico, recorreremos novamente a Avritzer (2007) e a sua tipologia das formas de representação. A partir das formulações do autor,

---

<sup>101</sup> Por exemplo, a seleção aleatória auxiliada por critérios socioeconômicos e étnicos vem sendo utilizada em alguns mecanismos que buscam uma representação descritiva, e a categoria “Interessados(as) Profissionais” diz respeito diretamente à ideia de que um grupo de pessoas possa representar um setor da economia ou um conjunto de empresas potencialmente afetadas pelas decisões em jogo.

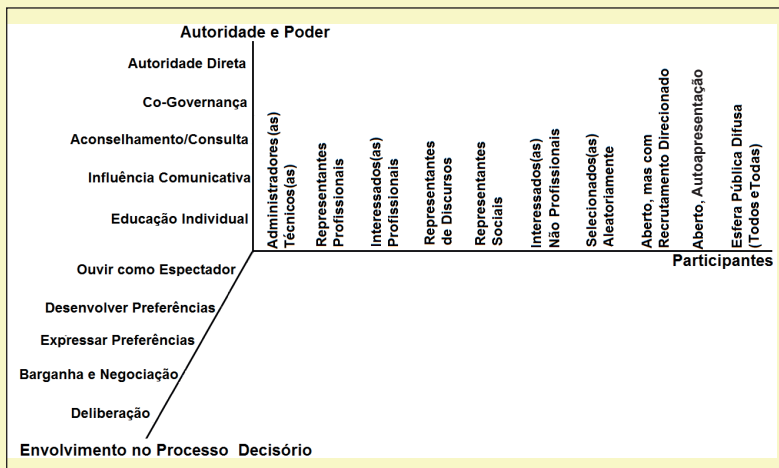
<sup>102</sup> Agradecemos à professora Lígia Helena Hahn Lüchmann, que realizou uma revisão geral do trabalho e ofereceu diversas contribuições valiosas, e cujos comentários nos levaram a perceber essa carência no modelo teórico-metodológico adotado anteriormente.



incluímos duas categorias no eixo “Participantes”, quais sejam: “Representantes Sociais”, (referente à representação da sociedade civil) e “Representantes de Discursos” (referente à representação por advocacia, que julgamos mais adequado tratar por representação discursiva).

A primeira categoria se refere a representantes engajados(as) em um processo contínuo de especialização temática e militância político-social junto a seus/suas representados(as). Tratam-se de representantes com experiência nos temas relevantes para o processo político em questão, geralmente ligados(as) a organizações da sociedade civil que mantêm contato direto com os(as) representados(as). A segunda categoria se refere a representantes sem contato direto com seus/suas representados(as) e muitas vezes sem autorização dos(as) mesmos(as). Integrantes de ONGs que representam discursos difusos (Anistia Internacional, *Greenpeace*, etc.) são exemplos clássicos.

Após a tradução e as referidas modificações, o resultado é o seguinte:



Se o arcabouço teórico-metodológico aqui apresentado possui imperfeições, elas se tornarão mais evidentes conforme venha sendo empregado para a análise de experiências concretas, e isso pode permitir uma reelaboração gradual do modelo, em um processo

dialético inerente à pesquisa. De qualquer forma, as virtudes do Cubo Democrático enquanto instrumento de análise nada têm a ver com uma pretensa (e inverossímil) infalibilidade, residindo, em vez disso, nos seguintes pontos:

- 1) Trata-se de um instrumento que permite, a um só tempo, a análise de mecanismos de representação e participação. Isso possui grande relevância, posto que se revela cada vez mais necessária, para determinados estudos, uma relativização desses dois conceitos e um esfumaçamento das fronteiras entre eles. Não estamos nos referindo apenas à acepção já amplamente reconhecida de que não se trata de formas conflitantes de organização política, mas de um sentido teórico mais profundo: o de que determinadas experiências podem ser classificadas tanto como participação quanto como representação. Conselhos gestores, por exemplo, são comumente tratados como mecanismos de participação, mas podem ser igualmente considerados instâncias de representação da sociedade civil, no sentido proposto por Avritzer (2007). Estudos acerca da interação dos conselhos com o Estado podem entender mais conveniente considerá-los uma experiência de participação: mas, se o foco for, por outro lado, a relação dos(as) “representantes” da sociedade civil que integram o conselho com seus/suas “representados(as)”, a postura analítica mais adequada é outra. Não raro, pesquisadores(as) analisam o perfil dos(as) participantes de experiências, como o orçamento participativo (OP), no sentido de averiguar se ocorre uma “representação” descritiva da população de forma mais ampla, o que indica que, mesmo experiências de participação popular no sentido mais direto, em que as pessoas têm liberdade de expressar sua opinião e deliberar em assembleias, podem ser entendidas enquanto instâncias de representação de um todo mais amplo.<sup>103</sup> Esse exercício

<sup>103</sup> Ver, por exemplo, Gugliano et al., (2007) e Pereira et al., (2005) em que a porcentagem de mulheres e negros(as) participantes do OP de Porto Alegre é comparada à porcentagem de mulheres e negros(as) na população da cidade.

de relativizar as fronteiras conceituais pode servir para lançar uma nova luz sobre velhos fenômenos.

2. Ao propor que se estudem as instâncias de participação popular por um viés “experimentalista”, Fung as está tratando como experiências concretas com algum potencial para o aprofundamento da democracia, mas preocupando-se em avaliar a qualidade e o grau desse potencial em cada experiência, em vez de tomá-las imediatamente como uma espécie de panaceia. Poder-se-ia dizer que, assim como Dagnino e Tatagiba (2007) (e os(as) colaboradores(as) da obra em questão), Fung não assume um tom celebratório, mas sim uma perspectiva crítica e realista acerca das potencialidades dos mecanismos de participação popular, objetivando analisá-las a partir de considerações concretas acerca de seu desenho institucional. Mesmo nos casos em que o autor identifica alguma relevância nos mecanismos em questão, não os qualifica como solução mágica para os males da democracia liberal, mas sim como contribuições para a amenização de falhas específicas da democracia formal. Além disso, como veremos ao tratar do Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o Cubo pode funcionar na direção contrária: ajudando a entender como experiências de representação alternativa contribuem para amenizar (ou, nesse caso específico, para impedir que ocorram) falhas importantes em mecanismos de participação popular.

Coerente em sua convicção de que os processos participativos servem para resolver problemas objetivos, Fung dedica-se a localizar no Cubo as experiências que têm por propósito resolver determinados problemas da administração pública. Assim, diferentes estratégias de participação, com distintas localizações no Cubo Democrático, servem à solução de diferentes problemas. Para a questão da legitimidade, por exemplo, o autor acredita não ser necessário um grau muito alto de autoridade (influência comunicativa seria o suficiente), mas o critério de participação necessariamente precisaria ser inclusivo e a forma de comunicação e decisão, a mais intensa

possível. De forma similar, a aplicação do cubo enquanto instrumento de análise dos mecanismos de representação alternativa selecionados para este trabalho nos permitirá chegar a algumas conclusões acerca das experiências e da relação de seu desenho institucional com sua eficácia na solução de problemas distintos em contextos específicos.

## TRÊS MECANISMOS CONCRETOS DE REPRESENTAÇÃO NÃO CONVENCIONAL

### DESAFIANDO O MONOPÓLIO: O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

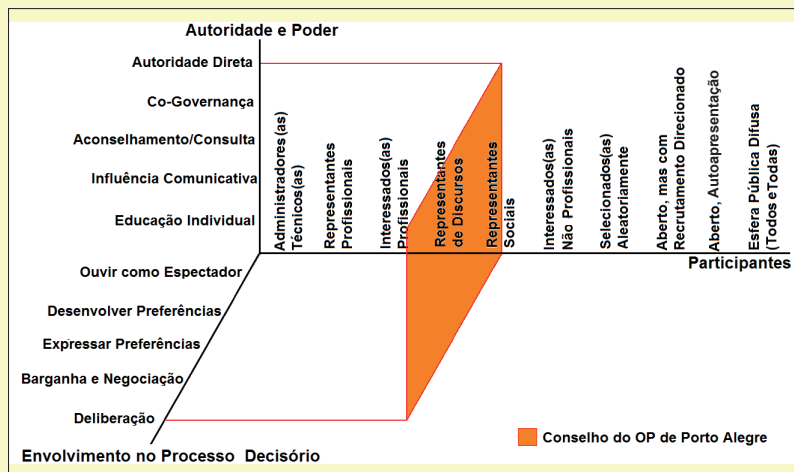
O Orçamento Participativo de Porto Alegre é uma instância de participação popular que funciona por meio de assembleias nas quais os(as) participantes debatem e votam prioridades e demandas que deverão ser contempladas pelos diversos documentos orçamentários municipais. É principalmente para realizar as devidas alterações nesses documentos que existe o Conselho do OP (COP). Citando um trabalho anterior:

O Conselho do OP (COP) é eleito pelos participantes em assembleia, e possui a função de viabilizar a execução das demandas que surgem nessas mesmas assembleias através de alterações no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e em outras instâncias que, de certa forma, ditam a conduta do governo municipal com relação ao seu orçamento. Os conselheiros recebem uma preparação técnica, além de livre acesso aos documentos da prefeitura necessários para tal tarefa. (GUGLIANO; FRANCKINI; CAMPOS, 2009, p. 272).

Boa parte dos participantes das assembleias faz parte de organizações da sociedade civil, e a porcentagem é ainda maior entre os(as) conselheiros(as),<sup>104</sup> de modo que é seguro qualificar

<sup>104</sup> A frequência da participação em entidades era de 56,9% para o público de modo geral e de 93,1% para os(as) conselheiros(as) em 2005, segundo Fedozzi (2007).

os(as) participantes do COP como representantes sociais (dada a sua ligação com a sociedade civil). Quanto ao modo de decisão, trata-se essencialmente de deliberação, uma vez que, com as decisões a respeito do que fazer, tomadas pelos participantes em assembleia, há pouco espaço para negociação e barganha,<sup>105</sup> restando apenas deliberar a respeito de como alterar o orçamento tendo em vista as regras técnicas. A autoridade é, logicamente, direta.



O COP viola o princípio do monopólio em duas frentes. Em primeiro lugar, ele concentra parte do poder do OP nas mãos de representantes internos(as). Em segundo lugar, ele retira poder da Câmara de Vereadores ao chamar para si parte da responsabilidade de alterar o orçamento (é importante observar que, embora a Câmara tenha a possibilidade de rejeitar o orçamento alterado pelo COP, isso nunca aconteceu devido ao custo político que tal atitude acarretaria). Dessa forma, o Conselho serve como um importante intermediário entre os(as) representantes políticos(as) clássicos(as)

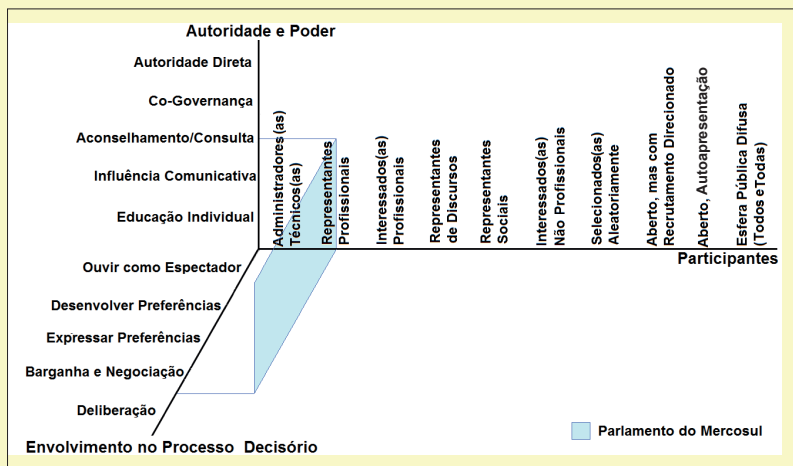
<sup>105</sup> Isso não significa que os(as) conselheiros(as) não tenham de barganhar, por exemplo, com setores da administração municipal para ter acesso a dados importantes relativos ao orçamento disponível, mas fatores como este são externos ao processo decisório que está em questão. Além disso, a própria ideia de que não haja negociação e barganha no interior do COP vem da análise do desenho institucional, e pode não corresponder à realidade se o mecanismo não estiver funcionando da forma pretendida.

e os(as) participantes do OP. A autorização e a territorialidade se conservam de forma normal nesta experiência, uma vez que os(as) representantes são eleitos(as) e o território de influência é claramente definido (a cidade de Porto Alegre).

Fazendo um breve exercício de imaginação, pode-se concluir facilmente que sem o COP, o OP padeceria de uma grande ineficiência, visto não ser viável que os(as) próprios(as) participantes, sendo em grande número como o são e sem a preparação técnica que os conselheiros(as) recebem, realizassem as alterações necessárias nos documentos. Trata-se de um análogo em nível micro ao mesmo problema que impede a existência de uma democracia direta em nível macro (a participação pura também possui suas limitações intrínsecas). Dessa forma, o COP configura-se enquanto uma experiência de representação da sociedade civil que contribui para viabilizar a execução de uma experiência de participação popular. Sua importância reside no fato de que ele está promovendo a eficiência de um mecanismo que, por sua vez, promove a justiça.

### DESAFIANDO A TERRITORIALIDADE: O PARLAMENTO DO MERCOSUL

O Parlamento do Mercosul surgiu em dezembro de 2005, em resposta ao reconhecimento da existência de questões que dizem respeito à região como um todo. Autoafirmando-se enquanto o órgão representativo por excelência dos interesses dos(as) cidadãos e cidadãs que pertencem a cada um dos Estados Partes, dentre eles o Brasil, esta experiência assemelha-se em quase tudo a um parlamento clássico. Seus membros são escolhidos por meio de eleições em sufrágio universal (embora alguns países ainda não as tenham realizado), de modo que o princípio da autorização permanece incólume. Os(as) participantes são representantes profissionais. O processo decisório transcorre de forma bastante similar ao de um parlamento comum, de modo que pode ser localizado entre deliberação e negociação e barganha. A grande diferença entre o Parlamento do Mercosul e os parlamentos clássicos, em termos de localização no Cubo, está na autoridade, que é consultiva.



Neste sentido, faz-se relevante compreendermos que, no que concerne à internalização de qualquer Tratado Internacional, estes devem ser enviados para a ratificação dos respectivos Estados, mediante a assinatura de suas/seus representantes (SILVA, 2007, p. 545). No Brasil, os Tratados são encaminhados ao presidente da República que, exercendo suas atribuições de chefe de Estado, e fazendo uso de sua competência privativa, celebra-os, conforme postulado no art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal.

O procedimento é análogo quando se trata da incorporação de normativas do Mercosul, pois existe a necessidade de executar esta mesma mecânica clássica, o que significa dizer que cada um dos textos aprovados é considerado como tratado internacional que precisa ser examinado e aprovado também pelo Congresso. Uma vez concluído esse processo, o texto só entra em vigor com a ratificação do Presidente da República (PIMENTEL, 2001). Dessa forma, embora o Parlamento do Mercosul seja uma câmara deliberativa da qual emergem propostas de políticas públicas transnacionais, que podem, inclusive, servir como mecanismo de proteção dos cidadãos e cidadãs diante de abusos dos Estados Nacionais, é necessário relativizar o poder concreto de atuação da instituição, em termos, por exemplo, de seu grau de interferência nas legislações.

Assim sendo, o Parlamento do Mercosul desafia o princípio da territorialidade, mas preserva os princípios da autorização e do monopólio. A preservação do monopólio, em particular, é responsável por uma grande ineficiência da experiência, uma vez que o Parlamento em questão produz decisões que devem ser ratificadas pelos Estados para adquirirem *status* de Tratados, e que estes tratados, uma vez ratificados, muitas vezes não contam com dispositivos coercitivos para garantir sua observância. Tem-se aí um exemplo claro da ineficiência particular que se manifesta nas instituições políticas internacionais.

Uma das possibilidades seria substituir o modelo consultivo por um modelo de cogovernança, desafiando o princípio do monopólio. Esta é uma ideia que pode parecer, a primeira vista, perigosa. Tem-se a impressão de que ocorreria uma espécie de contrato social entre os Estados, com o risco de criar um grande Leviatã internacional. Destaque-se desde já que não é o caso. A ideia seria, isto sim, que os Estados-Membros abrissem mão de parte de sua soberania tendo em vista constituir garantias internacionais fundamentais para os cidadãos e as cidadãs e para tratar de outras questões de importância regional que transcendem às fronteiras nacionais. Isso poderia ser atingido através de um arcabouço jurídico calcado na ideia de Direito Comunitário.

Segundo informações do *site* oficial da comissão europeia,<sup>106</sup> o chamado direito comunitário diferencia-se do direito internacional clássico em dois pontos, quais sejam: o primado do direito comunitário sobre o direito nacional e o efeito direto. Na experiência europeia, existem dois tipos de resoluções: os regulamentos (que se aplicam da mesma forma em toda a União Europeia) e as diretivas (que são adaptadas pelos Estados-Membros para se integrarem aos princípios do direito nacional). Os regulamentos aplicam-se diretamente em todos os Estados-Membros, com força de lei, de modo que qualquer cidadão ou cidadã pode recorrer a eles em um tribunal. As diretivas possuem um caráter mais subjetivo, servindo mais como princípios à luz dos quais as leis nacionais devem ser interpretadas (mesmo que sejam anteriores às diretivas).

<sup>106</sup> [http://ec.europa.eu/civiljustice/legal\\_order/legal\\_order\\_ec\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ec_pt.htm)



É claro que, na União Europeia, o parlamento não é o único, e talvez não seja nem mesmo o principal responsável pelos regulamentos e diretivas:

Os fundadores dos Tratados de Roma de 1957 pretendiam uma ruptura com o passado. O fracasso do Conselho da Europa como resposta institucional à ideia de uma Europa unida era apontado por alguns ex-dirigentes do Conselho, como Paul-Henri Spaak, como um exemplo daquilo que o novo projeto deveria evitar a todo o custo. O novo projeto institucional seria baseado em um equilíbrio sustentável, entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, e em um modelo constitucional liberal tripartido: um Poder Executivo que tomasse e implementasse as decisões; uma assembleia onde os vários assuntos e problemas seriam debatidos e deliberados; e um corpo judicial independente, com capacidade de rever decisões e de resolver conflitos que suscitassem problemas de legalidade. A originalidade deste novo regime internacional reside no fato de adaptar a clássica divisão tripartida dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – aos novos arranjos institucionais que resultaram do equilíbrio entre o caráter intergovernamental e supranacional dos processos de decisão. Contudo, as competências dos três corpos políticos – Comissão, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu – encontram-se entrelaçadas a ponto de tornar difícil estabelecer uma divisão clara dos Poderes Executivo e Legislativo. A função executiva é partilhada pela Comissão Europeia e o Conselho de Ministros. A Comissão é um corpo político supranacional nomeado de mútuo acordo entre os Estados-Membros, mas os seus membros exercem as suas prerrogativas independentemente das vontades e interesses dos seus respectivos governos. A Comissão representa os interesses da comunidade, atua como “guardiã dos Tratados” – no sentido de garantir a observância dos tratados e do Direito Comunitário, mesmo que isto implique em infligir sanções a um Estado-Membro ou levá-lo a responder diante do Tribunal Europeu – e continua sendo a interface central do sistema de decisão (MÉNY, 1998, p. 24). O Conselho de Ministros é um modelo clássico de corpo político intergovernamental composto por representantes

dos Estados-membros que defendem os interesses dos seus próprios governos. (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 376, 377).

Além de todas essas instituições, destacam-se ainda o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (MALAMUD; SOUSA, 2005) e uma miríade de espaços políticos menores. Como se vê, a estrutura do processo decisório europeu é extremamente complexa, mas isso tem razões históricas: esforços para integração comunitária regional na Europa vêm sendo uma constante desde antes do Tratado de Roma, com variados graus de sucesso.

O contexto do Mercosul é, sem dúvida, bastante distinto, em termos históricos, políticos e culturais, ao ponto de as variáveis serem tão múltiplas e complexas que é impossível divisá-las com clareza sem um estudo amplo dedicado exclusivamente para este fim. Independentemente disso, entretanto, o exemplo da União Europeia demonstra que é possível desafiar o monopólio em nível internacional, através de um direito de caráter comunitário, sem abrir mão da totalidade da soberania. Caso os países membros do Mercosul dediquem-se a isto, organizando um conjunto de instituições regionais capaz de enfrentar este desafio, pode ser possível mitigar a ineficiência da conjuntura política atual. O Parlamento do Mercosul, a mais importante estrutura política transnacional da região no momento, poderia ter um papel central nesta articulação.

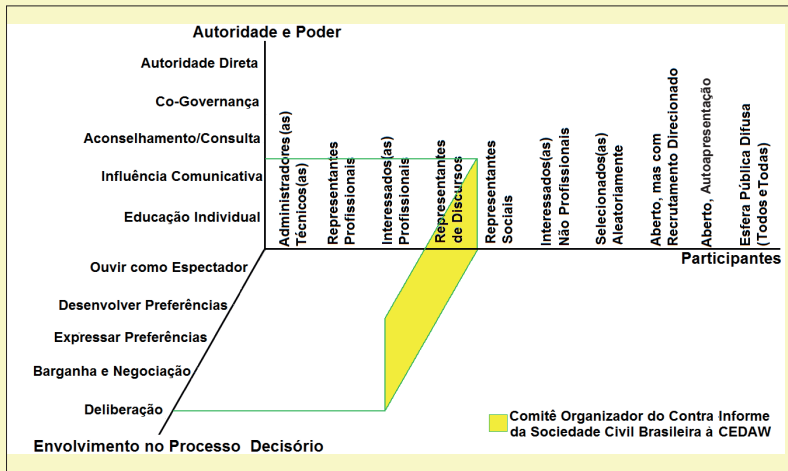
### DESAFIANDO A AUTORIZAÇÃO: O COMITÊ CEDAW

Em 1981, o Brasil tornou-se signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), um dos documentos internacionais mais relevantes, voltado à proteção dos Direitos Humanos e Fundamentais das mulheres. Para promover sua efetividade, a Convenção instituiu o Comitê CEDAW, que tem por fim o exame dos progressos alcançados na aplicação da Convenção por cada um dos países signatários. Para proceder a tais análises, o Comitê CEDAW baseia-se em relatórios, informes e pareceres, enviados por cada um dos Estados nacionais acerca de sua própria situação interna, composto por, pelo menos, um relatório oficial do Governo e um Contrainforme elaborado pelas

Organizações da Sociedade Civil. A partir daí, o comitê manifesta-se, publicamente, por meio de Relatórios periódicos acerca de cada um dos países que ratificaram a Convenção, apontando os lapsos, os aspectos positivos e, comumente, indicando recomendações de conduta aos Estados com o propósito de melhor implementar o conteúdo da Convenção.

Para este trabalho, concentramo-nos no comitê gestor responsável pela redação do contrainforme da sociedade civil brasileira à CEDAW. O Comitê é integrado por 23 Redes e Articulações da Sociedade Civil, e o documento redigido tem por finalidade subsidiar o Comitê CEDAW em sua análise sobre o relatório oficial encaminhado pelo Estado brasileiro no mesmo período. O princípio da autorização é desafiado pelo fato de que os(as) participantes do Comitê Organizador do Contrainforme, que representam associações da sociedade civil, não são eleitos(as). A territorialidade, em certa medida, também é desafiada, dado o caráter internacional do Comitê Central da CEDAW, e o objetivo do Comitê Organizador do Contrainforme de dar subsídio às avaliações do Comitê Central. Entretanto, tendo em mente que essas informações são exclusivamente sobre o caso brasileiro e que as organizações que integram o Comitê do Contrainforme são brasileiras, a territorialidade não deixa de estar presente, ainda que de forma parcial. O princípio do monopólio permanece inalterado, uma vez que a experiência não possui poder político além do consultivo.

Quanto à análise do desenho institucional, a classificação é a seguinte: no eixo Participantes, identificamos um espaço mediador entre Representantes Sociais (membros de associações da sociedade civil) e Representantes de Discursos (acadêmicos(as) engajados(as), envolvidos(as) nas reivindicações do discurso feminista). No eixo Poder, o limite do cubo foi estabelecido entre a Influência Comunicativa e o Aconselhamento, já que se trata de uma instância consultiva do Comitê com influência na sociedade civil. Por fim, no eixo Modo de Decisão, o Cubo alcança a variável da Deliberação, já que o contrainforme é um texto único, e este deve ser o critério último da tomada de posicionamento, pois há a necessidade de atingir algo semelhante a um consenso.



A ideia do Comitê Organizador do Contrainforme é, no contexto dos três princípios que elencamos, promover a eficiência, denunciando os espaços em que um tratado firmado pelo Estado brasileiro é desrespeitado. Entretanto, há que se levar em consideração que a ausência de poder político institucional e o caráter do Comitê (consultivo/informativo) parecem distanciá-lo desse objetivo.

O que ocorre é que, embora seja um espaço de representação política e de tomada de decisões, o Comitê Organizador do Contrainforme não é institucionalizado, e suas decisões não visam à conversão direta em políticas públicas. O propósito do comitê é denunciar o desrespeito aos Direitos Humanos das mulheres, mais especificamente, o desrespeito à Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW).

Embora o presente trabalho tenha, até aqui, destacado a importância do empoderamento político formal e da institucionalização, esta última experiência foi escolhida justamente para ilustrar a importância da não institucionalização e dos movimentos sociais clássicos, que lutam externamente, aos aparelhos políticos institucionalizados do Estado. O Comitê Organizador do Contrainforme articula organizações feministas e de promoção dos Direitos Humanos presentes na sociedade civil de uma forma que elas dificilmente se articulariam sem ele. Isso não significa

que o conhecimento mobilizado pelo Comitê Organizador do Contrainforme não possa ser utilizado pelo Estado em um regime de cogovernança com resultados positivos.

O que se está destacando aqui é que, mesmo sem institucionalização junto ao Estado, espaços de representação alternativa articulados por movimentos sociais possuem um papel importante para o aprofundamento da democracia. No caso específico do Comitê em questão, sua importância reside em fazer com que informações sobre o desrespeito aos Direitos Humanos das Mulheres circulem entre diversas organizações da sociedade civil e o público de forma geral. Além disso, o Comitê se constitui em uma força de pressão externa sobre o governo e o Estado, um tipo de ação tradicional dos movimentos sociais, que continua a ser fundamental nos esforços para tornar a democracia, por assim dizer, mais democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, analisamos algumas das principais problemáticas clássicas da representação, discorrendo sobre certos limites da representação política eleitoral, em especial, os limites dos grupos historicamente marginalizados e excluídos. Também explicitamos o que entendemos por representações alternativas, e dedicamo-nos a explicar o Cubo Democrático de Fung e as modificações nele realizadas. Ademais, utilizamos este instrumento para analisar três experiências concretas de representação alternativa, quais sejam: o Conselho do OP de Porto Alegre, o Parlamento do Mercosul e o Grupo Organizador do Contrainforme da Sociedade Civil Brasileira ao Comitê CEDAW.

Acreditamos que, do ponto de vista das experiências concretas estudadas, a contribuição deste artigo vem no sentido de destacar a importância de instâncias representativas da sociedade civil, como o COP de Porto Alegre e o Contrainforme da Sociedade Civil à CEDAW. A relação entre experiências como estas e o aprofundamento da democracia é direta, uma vez que, no caso do COP, trata-se de um mecanismo que viabiliza a efetividade de uma

dinâmica de participação popular (dinâmica essa que, nos termos de Fung, contribui para o aprofundamento da justiça). Já no caso do Contrainforme, trata-se, a um só tempo, de uma experiência de combate à injustiça e a inefetividade através da garantia do cumprimento de uma Convenção que protege os Direitos Humanos de uma minoria histórica.

A análise do COP foi importante para demonstrar que não só a participação popular pode servir para mitigar os problemas da representação, como o contrário também é verdadeiro. Em determinados contextos, onde é necessário que demandas precisas vindas de uma massa de participantes sejam convertidas em modificações orçamentárias ou quaisquer textos de caráter técnico complexo, a participação não pode funcionar sem algum tipo de representação que atenda, em alguma medida, à necessidade de qualificação técnica. Já a análise do Comitê Organizador do Contrainforme da Sociedade Civil Brasileira à CEDAW permitiu ilustrar a importância que movimentos sociais e organizações da sociedade civil, não institucionalizadas, continuam a ter para o aprofundamento da democracia contemporânea. Funções importantes como a do exercício de pressão externa e a da divulgação de informações independentes são características centrais destes atores sociais e movimentos.

No que diz respeito ao Parlamento do Mercosul, pode-se dizer que instâncias de representação que vão além das fronteiras estatais são de suma importância em um contexto de transnacionalização dos fenômenos políticos. Entretanto, a própria experiência em questão apresenta uma das falhas que Fung relaciona à representação de tipo clássico, qual seja: a inefetividade ou ineficiência, manifesta e verificável pelo fato de que as decisões do parlamento em questão não possuem poder coercitivo substancial sobre os Estados. O enfrentamento de questões de caráter internacional de forma eficiente pode ser possível através de um modelo calcado na ideia de Direito Comunitário, mais além do Direito Internacional clássico, desafiando não só o princípio da territorialidade, mas também o do monopólio. Isto pôde ser observado a partir de uma breve comparação do Parlamento do Mercosul com a complexa estrutura decisória da União Europeia.

Do ponto de vista teórico, procuramos, neste artigo, assumir uma postura crítica acerca dos mecanismos de participação e representação alternativa, analisando-os não enquanto “curas milagrosas” para os problemas da democracia liberal clássica, mas enquanto detentores de um grande potencial para a amenização de problemas específicos, contribuindo, dessa forma, para o aprofundamento da democracia. Como argumentamos anteriormente, o Cubo Democrático de Fung funciona muito bem para a realização de uma análise deste tipo. O próprio Cubo, entretanto, possui limitações que podem ser trabalhadas e corrigidas no processo de pesquisa, aplicando-se um referencial teórico-metodológico no estudo de fenômenos empíricos que permita revisá-lo e aprimorá-lo a partir do confronto com a empiria, para em seguida retornar a ela.

A mudança de foco a qual pretendemos proceder neste trabalho, deslocando o debate acerca das instituições democráticas alternativas de um plano panorâmico e especulativo para um plano particularista e analítico (isto é, das críticas à participação popular e à representação alternativa em geral, para a análise mais detida de mecanismos específicos) tem um duplo propósito. Em primeiro lugar, são abandonadas as visões maniqueístas que contrapõem participação à representação, ou instituições alternativas a instituições clássicas, procurando demonstrar os papéis que desenhos institucionais diversos podem ter em contextos diferentes e com propósitos diferentes. Em segundo lugar, essa própria busca da relação entre desenho institucional, contexto e propósito do mecanismo pode vir a servir, no futuro e em estágios mais avançados dessa pesquisa, de guia para a formulação de políticas públicas mais adequadas aos contextos diversos, pautadas por mecanismos democráticos – mais participativos e mais representativos – de decisão.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Editora Argos, 2007.
- DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. Discursive Representation. *American Political Science Review*, Austrália, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/arquivos/Dryzek-DISCREP%20APSR08%20FINAL.pdf>>. Acesso em: fev. 2010.
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Londres: Harvad University Press, nov. 1978. 392 p.
- \_\_\_\_\_. *Justice in Robes*. Cambridge Mass: Belknap Harvard Press, 2006. 320 p.
- FEDOZZI, Luciano. *Observando o orçamento participativo de Porto Alegre*: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007. 48 p.
- FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Cambridge Massachusetts, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/docs/articles/2006/FungVarietiesPAR2006Final.pdf>>.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro; FRANCKINI, Tiago Menna; CAMPOS, Camila Goulart de. O Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Renovação ou Continuismo? In: STOLZ, Sheila; KYRILLOS, Gabriela (Org.). *Direitos Humanos e Fundamentais*: O necessário diálogo interdisciplinar. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária. p. 271-289, 2009.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro et al. A inclusão das mulheres no OP de Porto Alegre. In: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, 2007, Florianópolis. *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, Florianópolis: UFSC, v. 1, p. 1-18, 2007.
- HELLER, Hermann. *Escritos políticos*. Traduzido por Salvador Gómez de Arteche. Madrid: Alianza, 1985.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2009, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2009.



- MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, jul./dez. 2005.
- PEREIRA, André Luis et al. A gestão pública participativa e a inserção da população negra: uma análise sobre o orçamento participativo de Porto Alegre (2005). In: II ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 2006, Pelotas. *Anais...* Pelotas: UFPEL, p. 1-14, 2006.
- PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? In: *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis: v. 9, n. 1, 2001.
- PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Direito da Integração: estudos em homenagem a Wetter R. Faria*. 2. ed. São Paulo: Editora Juruá, v. 2, 2001.
- PITKIN, Hanna Fenichel. O Conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. *Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1967.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio do Volume 1. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- UN WOMEN. *Mujeres Políticas Llamam para una Democracia más Inclusiva*. 2009. Disponível em: <[www.un-instraw.org/.../mujeres-politicas-llaman-para-una-democracia-mas-inclusiva-en-america-la-2.html](http://www.un-instraw.org/.../mujeres-politicas-llaman-para-una-democracia-mas-inclusiva-en-america-la-2.html)> Acesso em: 5 ago. 2009.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 67, 2006.

# OS DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU<sup>107</sup>

Ednaldo Aparecido Ribeiro

Julian Borba

## APRESENTAÇÃO

A moderna Ciência Política tem dedicado grande atenção ao tema da participação. Os esforços vão desde a definição conceitual, passando pelas tipologias, chegando até aos condicionantes do engajamento político. Em termos de tipologias, a classificação mais aceita pela literatura é aquela que diferencia as formas convencionais das não convencionais. Por participação convencional entendem-se aquelas formas ligadas, em geral, ao momento eleitoral.<sup>108</sup> Como

---

<sup>107</sup> Versão anterior desse *paper* foi apresentada no Encontro Anual da ANPOCS (2010), no Seminário Temático de Comportamento Político. Agradecemos aos comentários dos membros do ST, que possibilitaram uma revisão substancial na estrutura do trabalho. Os erros e omissões, porém, são de nossa responsabilidade.

<sup>108</sup> Elucidativa dessa interpretação é a forma como Verba, Nie e Kim (1978, p. 46 apud NORRIS, 2007, p. 639) definem a participação: “*those legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personell and/or the actions they take*”. Deve-se destacar que tal conceito é exatamente igual àquele definido em Verba e Nie (1972, p. 2), o qual, porém, aparece sem a expressão “legal”.

exemplo, tem-se o ato de votar e o engajamento num partido político. Já a participação não convencional está relacionada às atividades ligadas, em geral, a ações coletivas, como fazer parte de um protesto político, ocupar um prédio público, greves.<sup>109</sup>

Pesquisas empíricas recentes têm apontado para o declínio ou estabilização dessas primeiras modalidades (Dalton, Wattenberg, 2002; Putnam, 2003) e para ampliação das não convencionais<sup>110</sup> (DELLA PORTA, 2003, p. 94-96; INGLEHART; CATTERBERG, 2002; NORRIS, 2007; WELZEL; INGLEHART; DEUTSCH, 2005; CATTERBERG, 2003).

Com relação aos condicionantes da participação, a literatura construiu diferentes modelos explicativos. A explicação dominante é aquela originária da teoria da centralidade (MILBRATH, 1965), que defende que os níveis mais elevados de envolvimento podem ser encontrados naqueles com maior escolaridade, nos provenientes das classes médias, nos homens em relação às mulheres, naqueles com idade intermediária, nos casados, nos que moram nas cidades em relação aos que moram no campo, nos que moram há muito tempo num lugar em relação aos que acabam de se transferir, nas maiorias étnicas, naqueles engajados socialmente. Da mesma forma, Verba e Nie (1972), Verba, Schlozman e Brady (1995) identificaram através de pesquisas comparadas uma correspondência entre “recursos” e participação.

Entretanto, a literatura tem apontado que se essas variáveis ajudam a entender a inserção do indivíduo em práticas participativas; elas não explicam a totalidade do fenômeno.<sup>111</sup> Neste sentido, tem-se recorrido a explicações que privilegiam as “identidades” dos atores sociais (PIZZORNO, 1966), os interesses, benefícios ou coerção (OLSON, 1999), ou ao papel das instituições (NORRIS, 2007).

Recentemente, temos assistido à emergência de modalidades de participação que não se enquadram na tradicional tipologia

<sup>109</sup> Norris (2007, p. 639), referindo-se a Barnes et al., (1979), define o protesto político como “*as the willingness of citizens to engage in dissent, including unofficial strikes, boycotts, petitions, the occupation of buildings, mass demonstrations, and even acts of political violence*”.

<sup>110</sup> Diante desses indicadores, autores como Dalton, Sickle e Weldon (2009) têm questionado o termo “não convencional”, uma vez que tais modalidades têm se tornado mais comuns e frequentes do que formas clássicas de participação como o voto.

<sup>111</sup> Retomamos aqui os argumentos desenvolvidos em Lüchmann & Borba (2007).

que opõe formas convencionais e não convencionais. Estamos nos referindo àquelas modalidades que surgem em países como o Brasil a partir da década de 1990 e que estão relacionadas à participação institucional na deliberação e/ou controle das políticas públicas. Exemplos são os conselhos gestores e os orçamentos participativos.

Com relação a este último, um dado que chama a atenção e remete ao problema que pretendemos desenvolver no presente trabalho é que as pesquisas sobre o perfil dos participantes dos OPs têm encontrado que este mobiliza uma base social de baixa renda e escolaridade, contando inclusive com significativa participação feminina (BORBA; LÜCHMANN, 2007; FEDOZZI, 2008; GUGLIANO et al., 2007; SILVA, 2003). Enfim, os estudos apontam que os indivíduos não centrais na estrutura social são aqueles mais atraídos para a participação no OP.

Tais achados foram, de alguma maneira, corroborados em pesquisas com amostras representativas da população de municípios que desenvolvem OPs. Borba e Ribeiro (2010),<sup>112</sup> num estudo que incluía as cidades de Montevidéu e Porto Alegre, encontraram, através de análise fatorial, bases distintas da participação no OP em relação às formas convencionais e não convencionais. Também foram realizados testes de associação entre atributos individuais sociodemográficos e atitudes; e a participação no OP e aquelas medidas relacionadas à dimensão da centralidade mostraram-se pouco significantes.

Tomando essa mesma base empírica, o presente estudo pretende avançar em relação ao trabalho anterior, especificando como variável dependente exclusivamente o envolvimento nessa instituição participativa. Por meio de modelos logísticos binários em que a variável dependente é a participação no OP, procuramos identificar quais atributos socioeconômicos, atitudinais e valorativos explicam tal engajamento.

---

<sup>112</sup> Nesse estudo, estávamos tratando de duas ordens de questões: (1) as relações entre as formas convencionais e não convencionais de participação, ou seja, em que medida o indivíduo que participa de formas convencionais também participa (ou não) de formas não convencionais. (2) O segundo ponto era relacionado aos determinantes individuais e sociais do engajamento político nas três cidades estudadas.

O *paper* está organizado em três partes, além desta: na primeira, apresentamos uma breve discussão teórica sobre o modelo teórico utilizado, bem como a definição das hipóteses de trabalho. Na segunda parte, descrevemos as principais características dos Orçamentos Participativos de Porto Alegre e Montevideú. Na parte três, é feita a apresentação e análise dos dados empíricos, para, nas considerações finais, problematizar tais questões através do teste das hipóteses anteriormente formuladas.

## ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO MOBILIZADA

Conforme já destacamos acima, a literatura sobre participação tem se avolumado nos últimos anos. Uma das questões centrais desse debate é quanto aos determinantes do engajamento individual nas mais diferentes modalidades (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995; INGLEHART; CATTERBERG, 2002). Em que pese a importância desses trabalhos, eles nos fornecem poucos elementos para problematizar uma modalidade que não se enquadra na tradicional distinção, convencional *versus* não convencional. Neste sentido, fomos buscar em duas tradições teóricas distintas, alguns conceitos que podem nos ajudar na construção de hipóteses explicativas para os determinantes do engajamento individual nos OPs. São eles: o de “*estrutura de oportunidades políticas*” e o de “*participação mobilizada*”.<sup>113</sup>

Com relação ao primeiro, ele surge no âmbito de um grupo de autores oriundos da teoria do processo político. A discussão mais sistemática sobre o conceito de “*estrutura de oportunidades*” pode ser encontrada na obra de Sidney Tarrow (1999, p. 20) que o define como

*[...] dimensions of the political struggle that encourage people to engage in contentions politics [...] There is no simple*

<sup>113</sup> Esses dois conceitos já foram utilizados por Lüchmann & Borba (2007) num estudo dedicado a análise das diferenças de perfil socioeconômico da composição dos Conselhos de OP e Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Santa Catarina.

*formula for predicting when contentious politics will emerge, both because the specification of these variables in different historical and political circumstances, and because different factors may vary in opposing directions.*

Tarrow ressalta que as oportunidades políticas são variáveis externas que interferem na ação coletiva, mas não podem ser tomadas como um “*invariant model inevitable*”, oportunizando, mas não determinando a ação coletiva.

Entre essas estruturas que propiciam a ação coletiva, identifica não somente as instituições estatais, mas também as “estruturas de conflito” e “aliança” que oferecem incentivos e/ou constrangimentos para tal. Os quatro elementos (sinais) mais significativos apontados pelo autor são: a abertura de acesso, as mudanças de alinhamentos, a divisão de elites e os aliados influentes. A presença (individual ou conjunta) de tais elementos ofereceria condições facilitadoras para a emergência da ação coletiva.

A perspectiva teórica do processo político está direcionada para o estudo dos “movimentos de protesto”, ou a chamada “política contenciosa”. Em nosso caso, estamos trabalhando com uma forma de ação coletiva que está ligada à vontade política dos governantes. Sendo assim, acreditamos que a configuração das instituições (e seu desenho) desempenha um papel fundamental na explicação do engajamento político no OP.

Desta forma, parece interessante destacar o estudo de Rennó (2003) ao analisar os determinantes do engajamento em organizações da sociedade civil na América Latina. Ao confrontar as perspectivas que percebem a participação como fruto de “predisposições psicológicas individuais” (RENNÓ, 2003, p. 71) (capital social) com aquelas que percebem a participação como resultado de oportunidades definidas pela configuração das instituições (oportunidades políticas), esse pesquisador verificou que “[...] o que condiciona o ativismo da sociedade civil nesses países é muito mais a existência de aberturas e garantias oferecidas por instituições formais do que os indicadores de capital social”. (RENNÓ, 2003, p. 80). Enfim, “Instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais” (RENNÓ, 2003, p. 74-75).

Com base no conceito de estrutura de oportunidades políticas, podemos formular uma primeira hipótese de trabalho a ser testada pelos nossos dados empíricos:

H1: O Orçamento Participativo configura-se como uma estrutura de oportunidade de engajamento político para indivíduos que não são centrais na estrutura social, pois o desenho institucional do OP permite que esses indivíduos mobilizem os recursos de que dispõem para obtenção de benefícios (seletivos) para suas comunidades.

Passando ao conceito de *participação mobilizada*, acreditamos que o seu emprego, tal como definido por Huntington e Nelson (1977) possa nos fornecer uma importante chave interpretativa para o fenômeno em questão. É importante destacar que tal conceito foi formulado para analisar o fenômeno da participação no contexto dos países em desenvolvimento, e, para isso, os autores partem de uma distinção entre participação autônoma e participação mobilizada. A primeira seria produto de uma escolha individual, motivada pelo interesse em influenciar as decisões governamentais. A segunda seria provocada por um agente externo, visando também à influência nas decisões governamentais. Nas palavras dos autores:

*[...] we define political participation to include not only activity that is designed by the actor himself to influence governmental decision-making, but also activity that is designed by someone other than the actor to influence governmental decision-making. The former may be termed autonomous participation, the latter mobilized participation [...]. (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 7).*

Esses investigadores se perguntavam se a participação mobilizada deveria ser incluída no rol das modalidades de participação, já que a maioria dos analistas a exclui. Sua resposta é positiva e sugerem uma série de razões para isso. Primeiramente, apontam que a distinção entre participação autônoma e mobilizada é mais de princípio do que realidade. Também afirmam que a maioria dos sistemas políticos inclui um *mix* de formas autônomas e mobilizadas de participação. Por fim, defendem que existe uma

relação dinâmica entre as duas modalidades (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 8-9).

O que caracterizaria a participação mobilizada é o fato de os indivíduos serem induzidos por agentes externos para a ação política (influenciar o governo). Porém, *without being personally interested in, or even necessarily aware of, the impact of their action on the government*” (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 124). A motivação para tanto vem de *“loyalty, affection, deference, or fear of a leader, or by a desire for the benefits they believe that leader may provide* (p. 24).

Os grupos mais engajados em tal modalidade de participação seriam os cidadãos pobres dos países em desenvolvimento (p. 126). As bases de tal participação estariam associadas a três tipos de relação: a relação entre líderes tradicionais e seus seguidores, as relações clientelistas (*patron-client links*) e aquelas estabelecidas por máquinas políticas (p. 126).

Interessa-nos aqui, sobretudo, o tipo de mobilização exercida pelas máquinas políticas. Nas palavras dos autores,

*historically, such machines were a means for mobilizing massive participation among the urban poor. Though the ward boss, the machine offered the poor many of the same benefits a patron would provide. In exchange, the poor were expected to vote as the ward boss instructed.* (HUNTINGTON; NELSON, 1997, p. 129).

A participação mobilizada desempenha várias funções nos sistemas políticos dos países em desenvolvimento, entre eles favorecer a transição entre padrões de política, bem como as bases interinas de legitimidade aos governos. Também pode ser um espaço onde *“the poor also receive a first lesson in the relevance and manipulity of government”* (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 131). Além disso, podem favorecer o despertar das atenções para problemas concretos e imediatos (p. 132). Como consequência de tal participação, temos o fato de que os “mobilizados” se tornam mais “sofisticados”, *“he may perceive the benefits as flowing directly from the government, rather than from or through his leaders”*. Porém, considerando que na maioria dos casos a oferta de benefícios é limitada, é natural *“to see*



*oneself as competing with one's peers for scarce rewards rather than conceive of trying to increase the total supply through joint action*" (p. 132). Para os autores, porém, a principal consequência da participação mobilizada é o de "to hamper the horizontal organization and pressures needed for social reform" (p. 132).

Com base no conceito de participação mobilizada, podemos enquadrar o OP em tal modalidade. Nesse sentido, nossa segunda hipótese é que:

*H2. O envolvimento no OP se relaciona ao processo conduzido por PT e Frente Amplia na formação de sua base de sustentação (participação mobilizada).*

## OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU

Como já amplamente destacado pela literatura, a difusão do OP ocorreu a partir do modelo da cidade de Porto Alegre (desde 1989) a partir de uma tentativa de articulação entre os princípios da democracia representativa e da democracia participativa. Considerando os objetivos do presente trabalho, vamos nos deter na apresentação dos modelos adotados na capital gaúcha e em Montevidéu, começando pela primeira.

De acordo com as características institucionais da democracia brasileira, o poder Executivo possui a prerrogativa de iniciar e coordenar todo o processo de definição acerca dos tributos, das finanças e do orçamento público. No âmbito municipal, o Executivo é responsável pela elaboração do projeto de lei orçamentária anual, devendo enviá-lo ao poder legislativo, que possui, entre outras atribuições, a prerrogativa de apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária do município, fiscalizando a sua execução pelo poder Executivo. A participação da população em todo este processo limita-se, via de regra, à escolha dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo por meio do sufrágio universal.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Deve-se destacar que a população pode também realizar demandas diretas aos poderes constituídos. A prática mais usual no Brasil de inclusão de demandas no orçamento público são as emendas parlamentares.

Com a instituição do OP, foram estabelecidos mecanismos de participação direta e representativa nesse processo de elaboração e execução orçamentária. Em Porto Alegre, a experiência do OP teve início com a vitória do PT nas eleições municipais de 1988<sup>115</sup> e sua arquitetura institucional é composta por três instâncias: 1) executivo municipal, que é responsável pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão com a população; 2) instâncias comunitárias autônomas, formadas principalmente por organizações da sociedade civil de base regional que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões (conselhos populares, associações de moradores, união de vilas, etc.); e 3) instâncias institucionais de participação e representação popular, com funções de cogestão dos recursos públicos (Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembleias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento) (LÜCHMANN; BORBA, 2010).

Tal estrutura opera através de assembleias regionais e temáticas em que se escolhem, através de notas, as prioridades de cada região. Estas notas são somadas às notas dos outros dois critérios gerais (carência do serviço ou infraestrutura e população total da região). Num segundo momento, são eleitos os conselheiros do COP: dois titulares e dois suplentes de cada região e temática. O COP discute e aprova o montante total de recursos do orçamento, acompanha a execução das obras aprovadas e discute os critérios técnicos apresentados pelo governo.

Embora com diversas variações, esse modelo foi sendo paulatinamente implementado em diferentes regiões do país, e contabilizou, no período de 2005 a 2008, 201 experiências (AVRITZER; AMPLER, 2008). Vários trabalhos têm apontado que tal difusão do Orçamento Participativo tem produzido também uma proliferação de distintos modelos institucionais que se

---

<sup>115</sup> O PT administrou Porto Alegre até 2004, quando foi derrotado pelo candidato José Fogaça (na época, ligado ao Partido Popular Socialista). Com a mudança de governo, a estrutura do OP sofreu várias alterações, o que tem provocado uma intensa discussão nos meios políticos e acadêmicos. Uma análise sistemática das mudanças implementadas pelo novo governo e suas críticas pode encontrada no *site* da ONG CIDADE ([www.cidade.org.br](http://www.cidade.org.br)).

autodenominam OPs.<sup>116</sup> Entre tais modelos, temos a cidade de Montevideú.

A cidade de Montevideú possui 1,3 milhões de habitantes e é administrada por um intendente, eleito por voto direto. A estrutura do poder Legislativo chama-se junta departamental (composta por 31 membros) (GUGLIANO, 2006). Em 1989, o Frente Amplio assumiu a intendência municipal<sup>117</sup> e começou a implementar uma série de inovações institucionais destinadas a ampliar os espaços de diálogo entre Estado e Sociedade. O núcleo articulador dessas inovações foi chamado de “descentralização participativa” que se caracteriza pela seguinte configuração institucional: divisão da cidade nos Centros Comunais Zonais (em número de 18), encarregados da execução de serviços públicos. A gestão de tais centros é feita de forma tripartite: coordenação dos centros, junta local e junta de vizinhos. Estas últimas são o espaço onde a sociedade civil está representada, sendo compostas por “representantes eleitos pelo voto direto em processos eleitorais nos quais estão convocados a participar todos os eleitores de cada região na qual se assenta o centro. Os conselhos têm como função pôr em prática o controle social sobre as ações dos Centros e assessorar as suas definições” (GUGLIANO, 2006, p. 52).

O OP de Montevideú deve ser analisado como parte do projeto de descentralização participativa (GUGLIANO, 2006, p. 53), fazendo parte “da agenda de intervenção dos Conselhos de Vizinhos, que representam uma espécie de braço organizado dos cidadãos no interior dos Centros Comunais Zonais”. O OP não possui uma estrutura própria e inclui desde decisões sobre investimentos em

<sup>116</sup> Ver, em especial, Avritzer e Navarro (2003); Borba e Lüchmann (2007).

<sup>117</sup> Segundo Gugliano (2006), o Frente Amplio “surgiu em 1971, enquanto uma coalizão de diversas organizações de esquerda agrupadas com a finalidade de articular intervenções nos movimentos sociais e no espaço parlamentar. Sua vitória rompeu com a histórica bipolarização partidária – entre blancos e colorados –, assim como criou uma fissura no modelo estadocêntrico uruguaio, na medida em que a capital do país passava a uma condição política de dissonância em relação ao poder executivo nacional. Isto explica, em certa medida, porque será a partir da iniciativa do Governo de Montevideú que a discussão sobre a descentralização do Estado ganhará peso na sociedade uruguaia” (p. 50-51).

obras de infraestrutura até sobre gastos com serviços públicos, como saúde, educação e cultura (GUGLIANO, 2006, p. 53).<sup>118</sup>

Alguns estudos como os de Gugliano (2002, 2006) têm procurado desenvolver análises comparativas sobre os OPs de Porto Alegre e Montevidéu. Tais comparações têm se concentrado mais diretamente nas especificidades dos desenhos institucionais para a participação e nos resultados das políticas públicas. Temos poucas evidências empíricas sobre os determinantes individuais do engajamento da cidadania em tais fóruns participativos. Sabemos em especial que têm sido importantes espaços de inclusão política de segmentos tradicionalmente excluídos dos espaços tradicionais de representação (FEDOZZI, 2007; ESPERÓN, 2008). Outras evidências, porém, têm permanecido no campo da especulação, em especial aquelas relacionadas às atitudes e valores políticos dos participantes. Será sobre esse conjunto de questões que buscaremos avançar a partir deste trabalho.

## DADOS E METODOLOGIA

Antes de passarmos à apresentação e análise dos resultados, gostaríamos de prestar alguns esclarecimentos sobre os procedimentos metodológicos empregados. A base empírica é derivada de *surveys* aplicados nas duas cidades mencionadas acima. A coleta desses dados fez parte do projeto de pesquisa “Capital social e desenvolvimento sustentável na construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida: um estudo comparado entre cidades do Brasil, Chile e Uruguai”, coordenado por Marcello Baquero.<sup>119</sup> Em termos de desenho amostral,

<sup>118</sup> A participação no OP de Montevidéu envolveu em 2006 “6,10 % de los habilitados para votar, o sea 57.887 ciudadanos). Sin embargo, ya en 2007, la participación en el presupuesto participativo (o sea sin la elección de los CV), alcanzó el porcentaje de 7,3 (74.727 electores)” (ESPERÓN, 2008)

<sup>119</sup> A pesquisa foi conduzida no interior do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com financiamento do CNPq a partir do edital PROSUL, destinado a atividades de cooperação científica entre países da América do Sul. A equipe de pesquisa foi composta de pesquisadores brasileiros, chilenos e uruguaios. No Brasil, fizeram parte da pesquisa: Marcello Baquero (coordenador), Jussara Reis Prá, Julian Borba, Henrique Carlos de Oliveira de Castro (UNB), Benício Schimidt (UNB). No Chile, Patricio Valdivieso (PUC-Chile) e Miguel Angel Lopes (Universidade do Chile). Em

foram estabelecidas quinhentas (500) entrevistas em cada cidade. O cálculo amostral utilizou um nível de confiança de 95% e grau de precisão de 4% (BAQUERO, 2007, p. 203).<sup>120</sup>

A análise envolve inicialmente procedimentos descritivos e análises bivariadas com o objetivo de verificar a consistência de algumas hipóteses sobre a especificidade dos atributos individuais relacionados ao envolvimento no OP. Na sequência, propomos alguns modelos multivariados para aprofundar a compreensão acerca dessas bases sociais, atitudinais e valorativas. Como a variável dependente em todas essas análises é uma medida binária acerca do envolvimento (ou não) nessa instituição participativa, valemos-nos de modelos logísticos. Diferentemente dos seus equivalentes lineares, o relacionamento entre as variáveis nessa técnica não é linear em termos de escala de dados, mas sim no logaritmo das chances ou probabilidades de um evento de interesse ocorrer (POWERS; XIE, 2008). Assim, o modelo indicará o quanto cada uma das medidas adicionadas impacta a probabilidade de os entrevistados estarem entre os que participam do OP em cada uma das cidades selecionadas.

## RESULTADOS

Buscando identificar o quadro geral da participação nas duas cidades, apresentamos abaixo (TABELA 1) dados sobre distintas formas ou modalidades de envolvimento político. A análise das frequências revela que os índices de participação são significativamente mais altos em Montevideu no que se refere à maioria das modalidades de participação, com destaque para aquelas ligadas ao momento eleitoral, como partidos, reuniões políticas e comícios. Porto Alegre apresenta maior contingente de participantes em associações religiosas, sindicais, abaixo-assinados e, o que nos interessa mais especificamente nesse trabalho, em OPs.

---

Montevideu, Carlos Mello (Instituto de Marketing del Uruguay).

<sup>120</sup> Para maiores detalhes sobre o plano amostral, ver Baquero (2007, p. 203-205).

Tabela 1 – Participação política em Porto Alegre e Montevidéu (%)

Participação	Porto Alegre	Montevidéu
	Sim*	Sim*
Partidos políticos	18,6	29,0
Reuniões políticas	19,4	29,2
Comícios	25,3	46,8
Associações comunitárias	21,5	22,6
Associações religiosas	30,4	18,6
Associações sindicais	15,4	14,6
Conselhos populares	11,1	18,2
ONGs	11,7	13,8
Orçamento Participativo	19,8	10,9
Abaixo-assinados	56,0	44,2
Protesto	26,8	29,9
Greves	16,6	31,3
Ocupações	5,7	9,0
N	N = 510	N = 500

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005. – Nota: \*soma das respostas sim e já participou.

Por meio da comparação entre os percentuais do OP e das demais modalidades, verificamos que, em Montevidéu, essa inovação institucional conta com baixo envolvimento. *Ocupação* é a única modalidade com contingente ainda menor de participação. Em Porto Alegre, a situação é distinta, pois o envolvimento no OP tem níveis semelhantes aos das modalidades eleitorais, e superiores aos alcançados por conselhos, ONGs e sindicatos, por exemplo. Fatores estruturais distintos em cada um desses contextos municipais e a maior longevidade dessa inovação institucional na cidade brasileira podem ser elementos explicativos relevantes para esse maior envolvimento. A discussão sobre essa dimensão, todavia, escapa dos limites desse trabalho, no qual procuramos defender que fatores de ordem individual devem ser igualmente considerados.

Feita essa breve comparação com os dados agregados, nosso foco passa a ser especificamente a participação no OP. Num primeiro momento, apresentamos os resultados da análise bivariada, buscando

identificar se algum tipo de característica sociodemográfica poderia estar associada com a participação no OP. As variáveis selecionadas foram: sexo, idade, escolaridade e renda.

Os dados da Tabela 2 indicam que as proporções de participantes homens e mulheres são semelhantes nas duas cidades, o que se reflete no nível de significância do teste qui-quadrado. As variáveis são independentes, ou seja, homens e mulheres participam com intensidades semelhantes. Para Porto Alegre, esse resultado segue o mesmo padrão que identificamos em estudo anterior (BORBA; RIBEIRO, 2010), considerando os índices de participação convencional e não convencional. Para Montevidéu, aparece uma diferença, pois, na análise dos determinantes da participação não convencional, a variável sexo produziu efeito significativo, o que reforça a hipótese de que o envolvimento no OP tem bases distintas daquelas verificadas nas modalidades de protesto político.

Tabela 2 – participação no OP por gênero

Participação	Porto Alegre		Montevidéu	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Não	81,9	78,1	89,4	88,8
Sim	18,1	21,9	10,6	11,2
	$\chi = 1.131/p = .288$		$\chi = .033/p = .855$	

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

Em Porto Alegre, a idade também não está associada com essa forma de participação (TABELA 3), mas é interessante notar que ocorre uma ampliação entre os grupos de 30-39 e 40-49. Em Montevidéu, a associação existe com sentido positivo, ou seja, são os mais velhos os que mais participam do processo. Considerando nosso trabalho anterior, idade não havia se mostrado significante para explicar engajamento em modalidades convencionais e não convencionais em nenhuma das duas cidades; porém, quando as modalidades de participação eram analisadas de forma desagregada, idade se mostrou associada com praticamente todas as variáveis em Porto Alegre (exceção de participação em abaixo-assinados). Em Montevidéu, esteve associada de forma positiva,

além do OP, com participação em partidos, conselhos populares, protesto e greves.

Tabela 3 – participação no op por idade

Participação		Idade						
		16-19	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 ou +
Porto Alegre	Não	85,4	83,3	91,2	76,8	69,4	81,8	96,3
	Sim	14,6	16,7	8,8	23,2	30,6	18,2	3,7
		$\chi^2 = ,017 / p = .806$						
Montevidéu	Não	92,9	98,1	88,6	95,2	85,2	77	88
	Sim	7,1	1,9	11,4	4,8	14,8	23	12
		$\chi^2 = ,310 / p = .001$						

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

A escolaridade dos entrevistados não se mostrou significativa para participação no OP em Porto Alegre; porém, em Montevidéu, sim (-,262) e com sentido negativo (TABELA 4), ou seja, são os de menor escolaridade aqueles que possuem maiores níveis de participação no OP na cidade uruguaia. Em nosso trabalho anterior, verificamos que, em Porto Alegre, escolaridade se mostrou associada com boa parte das modalidades de participação quando analisadas de forma desagregada. Verificamos relacionamentos significativos entre a medida referente à educação e o envolvimento em associações sindicais, partidos políticos, reuniões políticas, comícios, ONGs, abaixo-assinados e greves. Em Montevidéu, as associações envolveram reuniões políticas, comícios, sindicatos, protestos, greves, associações comunitárias, ONGs e ocupações. Esses resultados novamente corroboram a afirmação de que as bases individuais do envolvimento com essa inovação institucional participativa não são as mesmas das formas tradicionais e não convencionais de atuação política.



Tabela 4 – Participação no op por escolaridade

Participação		Anos de Estudo				
		1-3	4-7	8-10	11-14	15 ou +
Porto Alegre	Não	92,9	82,5	78,6	79,4	78,3
	Sim	7,1	17,5	21,4	20,6	21,7
		$y = ,086 / p = .297$				
Montevidéu	Não	81,8	89	89,5	94,6	89,1
	Sim	18,2	11	10,5	5,4	10,9
		$y = -,262 / p = .017$				

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

De maneira semelhante, a variável renda não mostrou qualquer associação significativa com participação no OP nas duas cidades (TABELA 5). Porém, deve-se destacar o caso de Porto Alegre, onde a maior concentração dos respondentes está na faixa de um a cinco salários mínimos. Nas demais modalidades de participação, renda mostrou nível de associação relevante para a participação em associações sindicais ( $y = .28$ ), abaixo-assinados ( $y = .16$ ) e greves ( $y = .21$ ) em Porto Alegre. Em Montevidéu, não esteve associada com nenhuma modalidade de participação.

Tabela 5 – Participação no op por renda

Participação		Renda em Salários Mínimos				
		Até 1 sm	1 à 5 sm	6 à 10 sm	11 à 20	+ de 20 sm
Porto Alegre	Não	83,9	76,9	83,2	80,5	80
	Sim	16,1	23,1	16,8	19,5	20
		$y = -,017 / p = .840$				
Participação		Faixas de Renda				
		1	2	3	4	
Montevidéu	Não	87,6	89,4	89,6	89,8	
	Sim	12,4	10,6	10,4	10,2	
		$y = -,057 / p = .620$				

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

Nota: a variável renda apresenta diferentes composições nas duas cidades.

Para além da análise bivariada e tomando cada uma dessas quatro variáveis sociodemográficas, construímos um modelo logístico que possibilita a identificação do efeito de cada uma delas sobre as chances de participação no OP. Confirmando os resultados anteriores, podemos verificar abaixo (TABELA 6) que, na cidade brasileira, nenhuma das variáveis se mostrou relevante. Em Montevideu, como os testes anteriores já indicavam, a situação é distinta, pois constatamos efeitos significativos provocados por idade e educação, porém com sentidos distintos. No caso da primeira, medida em faixas etárias, verificamos que cada avanço na escala produz elevação de 29,2% na chance de envolvimento na instituição, o que revela claramente a importância do fator geracional para a explicação do fenômeno na cidade uruguaia. No caso da educação, os resultados são também bastante interessantes, pois indicam que avanços na escala reduzem em 27,6% a chance de participação.

Tabela 6 – Preditores sociodemográficos da participação no OP

Variável	Porto Alegre		Montevideu	
	Exp(B)	<i>p</i>	Exp(B)	<i>P</i>
Sexo	-	.187	-	.784
Idade	-	.902	1.292	.003
Educação	-	.164	.724	.039
Renda familiar	-	.776	-	.685
	Pseudo R <sup>2</sup> = .012		Pseudo R <sup>2</sup> = .061	

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

O que os dados apontam até aqui é que as variáveis ligadas à centralidade social são pouco úteis na compreensão do fenômeno do engajamento político no Orçamento Participativo. Se, como vimos anteriormente (BORBA; RIBEIRO, 2010), tais variáveis estão fortemente associadas com as modalidades eleitorais de participação (partidos, comícios, campanhas) e contestatórias (protestos, abaixo-assinados), o mesmo não vale para esse tipo de participação que, em nossa opinião, ainda não está devidamente classificada pela literatura. Vejamos agora se a inserção de variáveis atitudinais nos ajuda a avançar no entendimento do problema em questão.

Com esse objetivo, construímos um modelo ampliado que, além das quatro variáveis já discutidas, acrescenta outras seis. A primeira delas é uma medida de Confiança nas Instituições elaborada como um índice somatório a partir dos níveis de confiança manifestados pelos entrevistados em relação ao congresso nacional, governo federal (presidente/ministros), assembleia legislativa (deputados estaduais), governo estadual (governador/secretários), câmara municipal (vereadores), governo municipal (prefeito/secretários), judiciário (juizes/tribunais) e partidos políticos.<sup>121</sup> A intenção aqui é verificar se o fato de manifestar confiança nessas instituições políticas fundamentais afasta ou aproxima os cidadãos dessa inovação institucional participativa.

A segunda é uma medida relacionada ao que a literatura convencionou chamar de Capital Social, elaborada a partir da soma das respostas individuais às seguintes questões: “O(a) Sr(a) considera importante a sua participação para resolver os problemas do país?”; “Na sua opinião, a colaboração entre as pessoas pode contribuir para melhorar a situação do país?”; “Nos últimos anos, o (a) Sr(a) tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas?”; “Se precisasse viajar por um ou dois dias, o/a Sr/a poderia contar com vizinhos para cuidar de sua casa e/ou filhos?”; “Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o/a Sr(a) contribuiria para este projeto?”. O pressuposto que pretendemos testar aqui é o de que os possuidores de maiores níveis de capital social tendem a se envolver com maior intensidade em mecanismos de participação política, sobretudo relacionados a formas mais diretas de intervenção, como no caso do OP.

Também adicionamos uma medida de Eficácia Política dos entrevistados, operacionalizada a partir da pergunta: “O (a) Sr (a)

---

<sup>121</sup> A pergunta era: “Gostaria de saber se o (a) Sr (a) confia muito, pouco ou não confia no (a): Congresso Nacional, (b) Governo Federal (Presidente/Ministros), c) Assembleia Legislativa, (deputados estaduais), d) Governo Estadual (governador/secretários), e) Câmara Municipal (Vereadores), Governo Municipal (prefeito/secretários), Judiciário (juizes/tribunais), Partidos Políticos. A escala é a mesma para todas as variáveis: (1) confia muito, (2) confia pouco e (3) não confia. No caso de Montevideú, assembleia legislativa e governo estadual não foram considerados, por não fazerem parte do rol das instituições políticas do país.

considera importante a sua participação para resolver os problemas do país?” Tal pergunta já faz parte da variável sobre capital social, mas consideramos apropriado fazer o teste, tomando a questão de forma isolada, pelo fato de ser usada tradicionalmente como indicadora de eficácia política. O que está em questão nesse ponto é a hipótese de que um sentimento de competência ou eficácia subjetiva tenderia a favorecer a participação política nessa modalidade.

A quarta variável mede o nível de Informação Política dos entrevistados a partir da pergunta: “O (a) Sr (a) costuma manter-se informado(a) sobre assuntos políticos?” Com a inclusão dessa variável, pretendemos identificar em que medida o envolvimento no OP pressupõe ou carece de níveis elevados de informação política individual.

Uma medida sobre os chamados valores pós-materialistas (INGLEHART, 2001; INGLEHART; WELZEL, 2005) também foi adicionada ao modelo. Essa variável foi construída a partir da resposta à questão: “Para o (a) Sr (a), o que deve ser mais importante nas ações de um governo? 1) manter a ordem; 2) combater a inflação (preços); 3) aumentar a participação; 4) garantir a liberdade de expressão; 5) preservar o meio ambiente; 6) possibilitar o desenvolvimento sustentável”. A escala foi elaborada a partir da recodificação das questões, sendo consideradas as opções 1 e 2 como equivalentes à materialista (igual a 0) e as demais como equivalentes à pós-materialista (igual a 1). Tal escala é uma adaptação do primeiro esforço de Inglehart no sentido de construir sua teoria do desenvolvimento humano. Os esforços mais recentes do autor na construção da escala de materialismo/pós-materialismo apresentam um nível de complexidade bem maior e que não teríamos condições de desenvolver nesse espaço.<sup>122</sup> Com essa inclusão, nossa intenção é dialogar criticamente com a teoria proposta pelos autores citados acima, pois dentre as várias hipóteses derivadas da sua tese central está a que associa a mudança valorativa pós-materialista a um desejo por autoexpressão que conduziria à negação das modalidades mais tradicionais de atuação política e ao envolvimento com formas

<sup>122</sup> Para uma síntese da teoria inglehartiana, e sua aplicação ao Brasil, ver o trabalho de Ribeiro (2008) e Ribeiro e Borba (2010).

mais diretas e ligadas ao protesto. A instituição focalizada em nossa pesquisa, fundamentada na ampliação da participação direta, seria uma dessas modalidades que seriam potencializadas pela adesão a essa nova ordem de valores.

As variáveis listadas até aqui foram selecionadas a partir de uma estratégia que poderíamos denominar de “indutiva”, pois elas já estavam presentes em nosso estudo anterior (BORBA; RIBEIRO, 2010). Nossa intenção agora é testar o efeito delas na explicação da participação no OP. Com isso, teríamos algum elemento comparativo com as demais modalidades de participação e poderíamos verificar em que medida a participação no OP possui efetivamente bases distintas (ou semelhantes) em relação a tais modalidades.

A segunda estratégia (dedutiva) foi direcionada a testar o efeito da participação mobilizada no OP (H2). Nesse sentido, a forma que encontramos para operacionalizar esse conceito foi incluir a variável “identificação partidária”<sup>123</sup> no modelo. Neste caso, construímos uma variável dicotômica que distingue os que se identificam com o PT em Porto Alegre e os que se identificam com a FA em Montevideú. A expectativa era de que aqueles identificados com o Partido dos Trabalhadores (em Porto Alegre) e com a Frente Ampla (em Montevideú), tivessem maiores probabilidades de participação no OP que os demais.

Por fim, também incluímos as demais modalidades de participação como predictoras da participação no OP. Aqui, pretendíamos verificar em que medida o OP mobiliza segmentos da população que não dispõem de outras modalidades de engajamento ou se a participação em alguma outra modalidade também poderia exercer efeitos sobre a propensão a participar do OP. Para essas inclusões, inspiramo-nos especialmente no trabalho de Baiocchi (2003), o qual, pesquisando o envolvimento dos moradores de duas comunidades de Porto Alegre nessa inovação institucional, constatou que para muitos essa foi a primeira experiência de participação em espaços públicos ou organizações voltados para as discussões sobre questões de interesse coletivo.

---

<sup>123</sup> A operacionalização da variável incluiu “identificação com o PT”, para o caso de Porto Alegre e “identificação com a “Frente Ampla”, para o caso de Montevideú.

Os resultados do modelo composto por todas essas variáveis são apresentados abaixo (Tabela 7).

Tabela 7 – preditores sociodemográficos e atitudinais da participação no OP

Variável	Porto Alegre		Montevidéu	
	Exp(B)	<i>P</i>	Exp(B)	<i>p</i>
Sexo	1.131	.683	.746	.425
Idade	.995	.962	1.145	.265
Educação	1.000	.337	<b>.760</b>	<b>.000</b>
Renda familiar	.944	.698	1.080	.724
Confiança nas Instituições	.990	.795	1.000	.994
Capital social	<b>1.582</b>	<b>.032</b>	1.521	.088
Eficácia política	.575	.229	.943	.908
Informação política	.673	.276	1.457	.478
Pós-materialismo	1.618	.133	1.744	.192
Identificação partidária (PT/FA)	<b>2.056</b>	<b>.034</b>	<b>2.542</b>	<b>.028</b>
Participação em assoc. comunitárias	<b>3.521</b>	<b>.000</b>	<b>2.560</b>	<b>.028</b>
Participação em assoc. religiosas	1.081	.818	<b>2.197</b>	<b>.049</b>
Participação em assoc. sindicais	1.448	.347	1.123	.798
Participação em partidos	<b>3.421</b>	<b>.000</b>	<b>2.826</b>	<b>.008</b>
Intercepto	.030	.000	.017	.002
	Pseudo R <sup>2</sup> = .297		Pseudo R <sup>2</sup> = .304	

Fonte: NUPESAL/NIEM. Pesquisa Capital social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005.

Analisando os resultados por cidade, verificamos que, em Porto Alegre, a variável que maior efeito exerceu sobre a participação no OP foi a “participação em associações comunitárias”, com Exp(B) de 3.521. Em outros termos, o envolvimento com esse tipo de entidade eleva em mais de 250% a chance de participar do OP. Em segundo lugar, aparece “participação em partidos”, provocando uma elevação de 242% nas chances de participar. “Ser identificado com o PT” também eleva as chances em mais de 100% na participação, seguida por “capital social”, onde cada aumento na escala promove elevação de 58% na chance do indivíduo participar e/ou já ter participado

do OP. Veja-se que, no caso de Porto Alegre, as quatro variáveis que exerceram efeito sobre a participação podem ser agrupadas em duas dimensões: envolvimento partidário (participação em partidos e identificação com o PT) e envolvimento comunitário (capital social e participação em associações comunitárias).

Em Montevidéu, os efeitos das variáveis foram relativamente semelhantes, com exceção da variável educação (que já havia se mostrado relevante no modelo inicial). Nesse caso, cada variação na escala de *escolaridade* diminui em 24% as chances de um cidadão de Montevidéu se envolver no OP. “Participação em associações religiosas” também é uma variável que também se mostrou relevante para Montevidéu, e que também não estava presente em Porto Alegre (mesmo assim, esteve no limite da significância estatística). As duas outras variáveis que se mostraram significantes repetem o caso de Porto Alegre. São elas: “participação em associações comunitárias”, elevando em 156% as chances de participar, e *identificação com a Frente Amplia* (elevação de 154%). Por fim, outro dado que distoa de Porto Alegre é o fato de que, em Montevidéu, “participação em partidos” não se mostrou significativa.

## CONCLUSÕES

Os testes empíricos apontaram que, para as duas cidades, as variáveis relacionadas ao envolvimento comunitário (capital social e associações comunitárias em Porto Alegre e associações religiosas e associações comunitárias em Montevidéu) e a identificação partidária (identificação partidária nas duas cidades e participação em partidos em Porto Alegre) foram as que mais efeito exerceram na propensão dos indivíduos em participarem do OP.

Nesse sentido, o papel desempenhado pelas variáveis relacionadas ao envolvimento comunitário confirma nossa hipótese 1, de que o “OP configura-se como uma estrutura de oportunidade de engajamento político para indivíduos que não são centrais na estrutura social, ao permitir que esses indivíduos mobilizem os recursos de que dispõem para obtenção de benefícios (seletivos) para suas comunidades”.

Verifica-se então que o envolvimento comunitário estimula a participação individual no OP. Uma das explicações para isso é que o OP é uma instituição em que a obtenção de recursos para uma região depende diretamente da capacidade de organização e mobilização dos cidadãos. Utilizando-se da linguagem da escolha racional, podemos dizer que o OP produz um tipo de “benefício seletivo”, ao colocar várias regiões da cidade na disputa por recursos escassos (OLSON, 1999; LÜCHMANN; BORBA, 2007). Ou seja, a participação adquire um caráter de escolha estratégica onde justamente os mais aptos para a ação são aqueles que possuem envolvimento comunitário prévio. Além do mais, o OP, ao se estruturar de modo a obedecer à configuração espacial das cidades (bairro ou região), diminui em grande parte os custos de participação e articula-se com a principal forma de ação coletiva dos setores populares, qual seja, a organização de base territorial (associações comunitárias/moradores). O que defendemos aqui é que o impacto positivo do capital social deriva justamente de fatores organizacionais peculiares a essa inovação institucional participativa, o que pode inclusive explicar por que essa variável não impacta outras formas de atuação política (BORBA; RIBEIRO, 2010).

Passando à hipótese 2, o conceito de *participação mobilizada*, na forma como apresentada acima, parece-nos ser uma importante ferramenta analítica para compreender a participação no OP nas duas cidades em análise, em especial, para o peso que as variáveis “identificação partidária” e “participação em partidos” tiveram no desempenho em nossos testes empíricos. Apesar das diferenças entre os níveis de identificação partidária entre os cidadãos de Porto Alegre e Montevideú (33,4% em Porto Alegre, contra 61,2% em Montevideú), e das diferenças dos sistemas partidários brasileiro e uruguaio em termos de enraizamento social e configuração organizacional, o fato de um cidadão ser identificado com o partido criador do OP nas duas cidades, exerce efeito semelhante nas probabilidades de participação no OP. Qual o significado desse dado e como interpretá-lo no âmbito das teorias políticas da participação?

Veja-se que, nas duas cidades em estudo, o OP foi uma política implementada via Estado, através da chegada de dois partidos



de esquerda ao poder, os quais careciam de legitimidade perante setores significativos da opinião pública, bem como enfrentavam problemas de governabilidade, em especial na sua relação com o poder legislativo (FEDOZZI, 1996; DIAS, 2003; ESPERÓN, 2008). Dessa forma, a opção por políticas participativas (e pelo OP) estava relacionada à plataforma programática de tais partidos, mas também por necessidades de legitimidade e governabilidade.

Os atores atraídos por tal política o foram, seja por identificação prévia com o partido no governo, seja para resolver problemas “concretos e imediatos” de suas regiões/bairros. No caso de Porto Alegre, como já amplamente documentado, como essa nova institucionalidade teve impactos positivos na resolução dos problemas em questão, acabou acontecendo um efeito na própria legitimidade do governo e na identificação dos eleitores com o partido que governava a cidade. Como já apontado por Baquero (1997), a identificação dos eleitores com o PT em Porto Alegre tinha um conteúdo fortemente pragmático, relacionado às intervenções e melhorias feitas na cidade.

No caso de Montevidéu, como destaca Esperón (2008), o fato de o OP ter se organizado a partir de uma lógica vicinal, e considerando o fato da fraqueza das organizações comunitárias na cidade, bem como a força das lealdades partidárias, verifica-se que os espaços de participação foram tomados desde o início por uma lógica partidária.

Para finalizar, gostaríamos de discutir rapidamente a questão da relação entre as distintas modalidades de participação na forma como são apresentadas pela literatura. Acreditamos que nossos dados empíricos fornecem elementos para revisar a tradicional distinção entre “modalidades convencionais” e “não convencionais/contestatórias” de participação. Em Borba & Ribeiro (2010), já havíamos identificado através de análise fatorial que a participação no Orçamento Participativo estava relacionada com modalidades que poderíamos denominar de “comunitárias” (associações comunitárias, religiosas, populares em Porto Alegre e associações comunitárias em Montevidéu), onde o elemento motivador da participação parece ser mais o vínculo identitário com o local de moradia ou o fato de compartilhar problemas/demandas comuns (da comunidade). Os

dados apresentados no presente estudo corroboram tais achados ao identificar bases sociais e atitudinais distintas entre a participação no OP e a maioria das outras modalidades de participação. Dito isto, acreditamos que as teorias da participação política precisam incorporar novas classificações, de modo a captar essas novas manifestações da ação política em nossas democracias.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; WAMPLER, B. *The expansion of Participatory Budgeting in Brazil: an analysis of the successful cases based upon design and socio-economic indicators*. Belo Horizonte/MG, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/relatorio\\_banco\\_mundial\\_censo\\_op.pdf](http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/relatorio_banco_mundial_censo_op.pdf)>. Acesso em: 2009.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- BAQUERO, C. M. J. *Democracia e desigualdades na América Latina: Novas perspectivas*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2007.
- BAQUERO, C. M. J. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. In: BAQUERO, C. M. J. (Org.). *A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: novas perspectivas de análise*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, p. 123-140, 1997.
- BARNES, S. et al. *Political Action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage Publications, 1979.
- BORBA, J; RIBEIRO, E. Participação convencional e não convencional na América Latina. *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, v. 1, p. 53-76, 2010.
- BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (Org.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- CATTERBERG, G. Evaluations, referents of support, and political action in new democracies. *International Journal of Comparative Sociology*, v. 44, p. 173-198, 2003.

- DALTON, R. J.; WATTENBERG, G. M. *Parties without partisans: political change in advanced industrialized democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- DELLA PORTA, D. *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.
- DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- ESPERÓN, A. V. La participación ciudadana en la Descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde 1990. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 17, 2008. Disponível em: <[http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP17/RUCP-17-09\\_Veneziano.pdf](http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP17/RUCP-17-09_Veneziano.pdf)>.
- FEDOZZI, L. *Do patrimonialismo à cidadania: Participação popular na gestão municipal: o caso do OP de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1996: Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.
- FEDOZZI, L. J. *Perfil social e associativo dos participantes, percepções e expectativas em relação ao futuro do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS e Observatório de Porto Alegre, 2007.
- FEDOZZI, L. J. *O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania*. Porto Alegre: Tomo Editorial e Observatório das Metrôpoles, 2008.
- GUGLIANO, A. A. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública. *Civitas*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 17-33, 2002.
- GUGLIANO, A. A. Participação cidadã e gestão pública: a experiência da cidade de Montevideú. *Barbarói* (USCS), v. 1, p. 55-70, 2006.
- GUGLIANO, A. A. et al. A inclusão das mulheres no orçamento participativo de Porto Alegre (2005). In: LÜCHMANN, L. et al. *Movimentos sociais, participação e reconhecimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, v. 1, p. 165-182, 2008.
- HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- INGLEHART, R.; CATTERBERG, G. Trends in political action: the development trend the post-honeymoon decline. *International Journal of Comparative Sociology* IJCS, v. 43, n. 3/5, p. 300-316, 2002.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis, 2009.

INGLEHART, R. *Modernización y postmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS/Siglo XXI, 2001.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. In: 31<sup>a</sup> ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu. *Anais...*, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. *O orçamento participativo como modelo alternativo de gestão pública: uma análise das experiências brasileiras*. Florianópolis, 2010, (mimeo).

MILBRATH, L. *Political Participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally, 1965.

NORRIS, P. *Democratic Phoenix: political activism worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PIZZORNO, A. Condizioni della partecipazione política. In: PIZZORNO, A. *Le radici della politica assoluta*. Milan: Feltrinelli, [1966], 1975. 325 p.

POWERS, D. A; XIE, Y. *Statistical methods for categorical data analysis*. Bingley: Emerald, 2008.

PUTNAM, R. (Org.). *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

RENNÓ, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a06n21.pdf>>.

RIBEIRO, E. A. Valores pós- materialistas e adesão normativa à democracia entre os brasileiros. *Revista Debates*, v. 2, 2008b. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/6048/4558>>. Acesso em: mar. 2009.

SILVA, M. K. . A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, p. 157-185, 2003.

TARROW, S. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

VERBA, S.; NIE, N. H. *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper & How, 1972.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WELZEL, C.; INGLEHART, R., DEUTSCH, F. S. Social capital, voluntary associations and collective action: Which aspects of social capital have the greatest 'Civic Payoff'? *Journal of Civil Society*, v. 1, n. 2, 2005.

# DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: OS CONSELHOS COMUNAIS NA VENEZUELA<sup>124</sup>

Valdenésio Aduci Mendes

## INTRODUÇÃO

A análise da história do processo político venezuelano revela que desde o início do século XX muitos cidadãos não têm medido esforços para superar obstáculos advindos das mais diversas esferas: dentre elas o peso do caudilhismo e dos governos ditadores. A história política do país também revela que o sistema democrático representativo fez seus primeiros ensaios na primeira metade do século XX, o qual só foi consolidado a partir da década de 1960, mediante o *Pacto de Punto Fijo*,<sup>125</sup> o que permitiu colocar a Venezuela no *ranking* de uma das

---

<sup>124</sup> Este trabalho forma parte de um projeto de pesquisa de mais longo alcance, ligado ao doutorado em Sociologia Política da UFSC, no qual propomos analisar a democracia participativa na Venezuela, sob a orientação da Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann, a quem agradeço a confiança depositada e os incentivos dados para que publicasse o artigo. Agradeço o apoio subsidiado pela CAPES, sem o qual a pesquisa não seria possível. Agradeço também ao Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais/UFSC pela possibilidade de discutir com colegas a temática de pesquisa, rever posições e amadurecer intelectualmente.

<sup>125</sup> Que faz referência ao local onde ocorreu a reunião para celebrar dito pacto político em 1958, numa casa de um dos líderes políticos da época. Punto Fijo é a capital do município Carirubana, situado no estado Falcón, a noroeste de Caracas.

democracias mais antigas da América Latina, depois da Colômbia e da Costa Rica. No final da década de 1980 a democracia venezuelana, reconhecida pela maioria dos países latino-americanos como estável, já dava sinais de crise e esgotamento. O *Caracazo*,<sup>126</sup> por exemplo, representou a ponta do *iceberg* de um sistema político que vinha se ancorando na renda petrolífera, mas que já não conseguia dar respostas à crise instaurada desde meados da década de 1970. Devido à sua dimensão e repercussão, este fenômeno pode ser interpretado como um divisor de águas no cenário político venezuelano contemporâneo, o que significa que se pode falar de democracia na Venezuela, antes e depois do *Caracazo* de 1989.

Foi a partir desse contexto de crise que surgiu Hugo Chávez Frías no cenário político venezuelano, tornando-se conhecido em todo o território nacional depois da tentativa de golpe militar em 1992, e depois de anunciar em canal de televisão que sua façanha não teve sucesso naquele momento, mas que poderia regressar à vida política em algum momento. E foi o que ocorreu! Depois do fracassado golpe, Hugo Chávez cumpriu pena durante dois anos e foi liberado em 1994, no governo de Rafael Caldera. Desde então, começou a percorrer o país em busca de apoio, retornando ao cenário político em 1998, dessa vez eleito presidente com mais de 60% das intenções de votos. Durante sua campanha eleitoral, Hugo Chávez fez promessas de uma nova constituição para o país. Em 1998, assume o poder e deflagra um processo constituinte que culminará na aprovação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela em 1999. Um dos princípios norteadores dessa nova Carta é a promoção da participação popular nos desígnios da política local e nacional, já que os constituintes da época entendiam que uma das causas da crise política se devia ao fato de que o sistema democrático até então vigente aprofundou o distanciamento entre representantes e representados, ao invés de aproximá-los.

---

<sup>126</sup> Convulsão social ocorrida nos morros de Caracas no dia 2 de fevereiro de 1989 como resposta às medidas econômicas tomadas pelo Governo Carlos Andrés Perez, cuja repercussão resultou na morte de milhares de manifestantes por parte da polícia, exército e Guarda Nacional. Uma das medidas do pacote foi o aumento do preço da gasolina e da passagem de transportes.

Este artigo é resultado da pesquisa de doutorado “Democracia e participação: os Conselhos Comunais na Venezuela”, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC. A pesquisa realizou análise qualitativa e quantitativa de alguns Conselhos Comunais (CC) presentes na República Bolivariana de Venezuela, havendo a preocupação de compreender o novo processo participativo e democrático vigente nesse país. Primeiramente, o artigo abordará, brevemente, o processo histórico da democracia na Venezuela a partir do ano 1958, descrevendo os eventos que promoveram tanto a consolidação, como a crise que abaterá sobre os eixos da democracia venezuelana a partir da década de 1980. Descreverá também o processo democrático de 1999 a 2010, definido na Constituição da República Bolivariana da Venezuela como uma democracia participativa e protagonística.

Em segundo lugar, o texto analisará as diferentes relações que ocorrem entre os Conselhos Comunais e os poderes do Executivo central, estadual e municipal. A pesquisa teve como objetivo saber se os Conselhos Comunais constituem-se como organizações sociais autônomas, plurais e com caráter decisório neste novo contexto da democracia participativa.

Foram aplicados questionários junto a 120 representantes dos Conselhos Comunais, com um total de cinquenta e três (53) perguntas. Grande parte dos dados foi coletada sobretudo no estado Bolívar, e parte em Caracas e no estado Zúlia, entre os meses de julho de 2009 a março de 2010. Levar-se-á em conta, nesta pesquisa, a proposta da maioria dos teóricos que discutem a democracia participativa no âmbito internacional, a qual deveria consistir de um processo de participação política pautado na autonomia, no pluralismo e na inclusão dos diferentes setores sociais nos processos de decisão.

Nossa hipótese de trabalho consiste em que os Conselhos Comunais, uma das formas de organização política vigente na Venezuela desde 2002, na sua grande maioria têm perdido autonomia em função da verticalização e do centralismo do Poder Executivo, do processo de hegemonia do Partido Socialista Unido de Venezuela e da volta do populismo representado pela figura do presidente Hugo Chávez Frías. Há uma contradição em curso no processo político



venezuelano: por um lado, o presidente Chávez promove, no campo discursivo, a participação política popular, e, por outro, um processo de recentralização do poder nas suas mãos, já que pode distribuir, na atual conjuntura econômica, recursos diretamente àquelas parcelas da população que lhe são leais ao seu projeto político.

## ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO VENEZUELANO

A história política venezuelana do século XX mostra que houve um primeiro ensaio de democracia entre os anos 45 e 48, para tão logo ser substituída por um período de ditadura na década de 1950, promovida pelo ditador Pérez Jimenez. Este foi um período difícil para as lideranças políticas que desejavam o retorno à democracia, que só foi retomada mediante o *Pacto de Punto Fijo* em 1958, fato político que consolidaria a democracia venezuelana nas décadas de 1970 e 1980 e a situaria como uma das democracias mais estáveis de toda a América Latina, uma época em que a maioria dos países latino-americanos estava sob a égide da ditadura militar.

O *Pacto de Punto Fijo* significou a tentativa da consolidação das regras do jogo democrático representativo na busca de estabilidade para toda a sociedade, apoiada, sobretudo, no alicerce da economia petroleira e num sistema populista de partidos e de conciliação de elites (REY, 1991, p. 543). Tais regras seriam consolidadas na constituição de 1961; contudo, esta constituição não garantiu a vigência de eleições diretas para governadores e prefeitos, as quais só ocorrerão na década de 1990.

Parece não haver dúvidas para a maioria dos analistas políticos venezuelanos (CRAZUT, 2006, p. 417; LANDER, 2005, p. 2)<sup>127</sup> quanto ao papel que a renda do petróleo tem jogado na conformação, perfil e suporte da democracia venezuelana nas quatro primeiras

---

<sup>127</sup> Desde que o petróleo se transformou em fonte principal da economia venezuelana, surgiu a ideia de que os ingressos obtidos pudessem alavancar o processo de modernização da indústria nacional (“sembrar el petróleo”), promovendo, dessa forma, a diversificação da economia. A ideia chave era a de que, num período de longo prazo, o desenvolvimento e a diversificação da indústria pudessem substituir o modelo de importações.

décadas de sua existência. Aparentemente, os ingressos do petróleo teriam dado certa estabilidade ao sistema político, situação esta que promovia no exterior a visão de uma Venezuela livre de conflitos sociais e de crises econômicas, exatamente numa época em que os regimes de exceção constituíram a regra em quase toda a América Latina. Porém, isto que parecia ser um modelo social e político para outros países da América Latina, pouco a pouco foi dando mostras de suas debilidades em função de vários problemas acumulados ao longo de sua história política. A partir da década de 1980, já havia um claro sinal de que as diretrizes políticas do *Pacto de Punto Fijo* e das regras da Constituição de 1961 não davam respostas aos graves problemas advindos de uma economia apoiada na renda petrolífera. A crise política, por outro lado, expressava-se na concentração do poder político nas mãos de poucos líderes, no clientelismo, na centralização, na corrupção e na partidocracia.

## O CONTEXTO DA CRISE SOCIOECONÔMICA E POLÍTICA

De maneira geral, as duas últimas décadas do século XX representaram um período de crises em toda a América Latina. No caso específico da Venezuela, este período possibilitou a presença de uma dupla crise: crise econômica e política. O fenômeno social denominado *El Caracazo*, ocorrido nas periferias de Caracas em 1989, expressa, de forma muito clara, esta nova situação de rupturas e desequilíbrios institucionais que o país estava atravessando. Num contexto de extrema fragilidade institucional promovida pela caída da renda petrolífera, por reajustes nos gastos públicos do Estado e por medidas econômicas não populares, a população mais diretamente afetada por tais políticas respondeu com uma massiva e inusitada violência (MARTÍNEZ, 2008, p. 91). O fato é que, no contexto da democracia puntofijista, a participação política ficou restrita à ideia básica do exercício do voto, promovendo um fosso cada vez mais profundo entre representantes e representados. Seguindo uma linha próxima do elitismo democrático, a participação política esteve praticamente reduzida em torno dos partidos Acción Democrática (AD) e Comité de Organización Política Electoral Independiente

(COPEI),<sup>128</sup> partidos estes que se revezavam para manter o acordo de *Punto Fijo*.

Enquanto isso, a modernização da economia venezuelana e a substituição do modelo de importações ainda estavam no campo das intenções. Na realidade, os fenômenos “viernes negro”<sup>129</sup> e o “caracazo” (MAYA, 2005, p. 23-28) ocorridos respectivamente em 1983 e 1989, são a evidência de que a economia venezuelana não estava blindada como imaginavam seus mandatários, já que uma economia baseada na renda do petróleo está fatalmente inserida no contexto de globalização, e seus altos e baixos dependem cada vez mais de conjunturas políticas que envolvem aqueles países produtores deste tipo de combustível.

Diante da crise econômica anunciada a partir do “viernes negro”, o governo Nacional toma a iniciativa de criar uma Comissão para a Reforma do Estado (COPRE) em 1984, com o objetivo de pensar a descentralização político-administrativa do Estado, e dessa forma criar medidas que pudessem evitar a quebra das instituições democráticas até então vigentes (BANKO, 2008, p. 167). Uma diretriz chave desse processo foi a promoção de eleições diretas para governadores e prefeitos, ocorridas pela primeira vez no país no ano de 1989. Mas as mudanças sugeridas por tal Comissão (COPRE), mesmo que importantes e profundas, não encontraram um terreno fértil e forças políticas para que fossem colocadas em prática.

Por sua vez, *El Caracazo* representa um divisor de águas na política contemporânea venezuelana, um fenômeno de comoção social ocorrido nos morros de Caracas em 1989 que colocou em evidência a profunda desconfiança dos cidadãos em relação ao sistema político e seus representantes, e que serve de referência para entendermos a história da democracia no país. A manifestação que

---

<sup>128</sup> AD: Partido Acción Democrática fundado em 1941. COPEI: Partido Social-Cristiano fundado em 1946.

<sup>129</sup> No dia 18 de fevereiro de 1983, numa sexta-feira, Herrera Campíns, mandatário na época, anunciava medidas para evitar o estancamento do ritmo da atividade econômica venezuelana. Uma das medidas foi a histórica desvalorização do Bolívar em relação ao dólar, e trouxe como consequência uma vertiginosa caída no poder aquisitivo de todos os venezuelanos. Desvalorização, inflação e forte recessão completariam o quadro econômico da época (MENDES, 2010).

surgiu nos morros de Caracas originou-se em forma de protestos contra as medidas do pacote econômico anunciadas pelo presidente Carlos Andrés Perez, que tinha um objetivo claro de atender às exigências impostas pelo Fundo Monetário Internacional. Dentre tantas medidas tomadas, ressalta-se o aumento do preço da gasolina e, conseqüentemente, o aumento das tarifas de transportes. As manifestações ocorridas não contaram nem com o apoio de organizações partidárias, nem de qualquer outra forma de organização política. Este foi um movimento que brotou espontaneamente das comunidades populares e que ganhou dimensões nacionais, e quiçá tenha sido a primeira resposta contundente às diretrizes da política neoliberal aplicadas em toda a América Latina na década de 1980.

Neste contexto político e econômico de crise, surgem novos atores sociais e políticos que contribuirão significativamente para o surgimento de partidos como o Movimento ao Socialismo (MAS) e a Causa Radical (Causa R) no cenário político nacional. O resultado das eleições para presidente em 1994, favorável à coligação partidária CONVERGÊNCIA promovida pelo presidente Rafael Caldera, sinaliza a debilitação do bipartidarismo, representado por AD e COPEI, que vigorou desde a década de 1960.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1999 E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Uma vez que assume o poder em 1998, Hugo Chávez Frías procura cumprir as promessas de campanha eleitoral, promovendo a instauração de um processo constituinte que culminará na aprovação da Constituição da República Bolivariana de Venezuela. É importante ressaltar que o debate em torno da constituinte permitiu abrir espaço para a discussão sobre o modelo de democracia que se desejava para o país (COMBELLAS, 1998, p. 10).

O processo constituinte pôs de relevo um intenso debate e disputa em torno de dois modelos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa, do qual participaram numerosas representações de movimentos sociais e outros setores

da sociedade civil. A nova constituição não deixa dúvidas em seu preâmbulo e inúmeros artigos, quanto ao papel do Estado venezuelano frente ao novo modelo de democracia delineado na nova Carta recém-aprovada. O Estado passa a ter a incumbência de buscar o envolvimento dos cidadãos e cidadãs que até então estiveram excluídos dos processos de formulação, execução e controle de políticas públicas. Isto significa dizer que a democracia representativa e suas instituições não deixaram de existir com a vigência da nova constituição, mas parece que já não estariam no mesmo patamar que estiveram enquanto vigorou a IV República.<sup>130</sup> Em outros termos, e segundo interpretavam os chavistas, todos os problemas associados à vigência da IV República estavam diretamente relacionados à democracia representativa, por isso se apelava fortemente, no processo constituinte, aos princípios da democracia direta e participativa.

Muitas iniciativas de movimentos políticos populares<sup>131</sup> surgidos na década de 1970 e no novo contexto político contemporâneo venezuelano apoiaram o novo ideário constitucional de 1999. Depois do golpe de Estado impulsionado por Pedro Carmona em 2002,<sup>132</sup> e depois da greve de petroleiros de 2003,<sup>133</sup> o presidente Chávez procurou estreitar suas relações com a base do poder popular, inserindo-se nas comunidades mediante a criação dos Círculos Bolivarianos, dos Comitês de Terras Urbanas, Mesas

---

<sup>130</sup> A IV República teve início em 1830 e se estendeu até 1999. Na campanha presidencial de 1998, Hugo Chávez fez uso recorrente do termo para distingui-la de sua proposta política, que prometia mudanças radicais na pátria de Simón Bolívar, que passaria a ser denominada *ad hoc* de V República.

<sup>131</sup> Segundo dados apresentados por Maya e Lander (2006, p. 14), entre os anos de 1989 e 2005 ocorreu um total de 15.611 manifestações no país, classificadas de acordo com as seguintes categorias: convencionais, de confrontações e violentas, de natureza socioeconômica, direito da natureza, direitas civis e políticos. Proliferam organizações sociocomunitárias, tais como o Movimento Pró-Catia (Caracas) que lutava desde a década de 1970 pela democracia direta. No final e início do século XXI surgem as Mesas Técnicas de água, Mesas técnicas de saúde e Comitês de Terras urbanas, as quais impulsionarão a criação dos CCs a partir de 2004.

<sup>132</sup> No mesmo ano, o apoio da força popular devolveu o comando do país ao presidente Chávez.

<sup>133</sup> A economia venezuelana sofre um duro golpe em função da greve petroleira, apoiada pela Federação de Comercio de Venezuela – FEDECÁMARAS.

de Água e Energia, Conselhos Locais de Planificação Pública e as Missões,<sup>134</sup> sobretudo na área de saúde, mediante o programa Barrio Adentro (D'ELIA, 2006, p. 15). Pensava-se, na época, que a oposição tenderia a se acalmar se o Estado desse uma resposta mais rápida, efetiva e contundente à população pobre do país. Por outro lado, Chávez tinha plena consciência de que seu projeto só teria sucesso na medida em que a lealdade provinda dos setores populares ou do setor militar aumentasse. A partir de então, a resposta de Hugo Chávez à oposição não se dava através dos canais institucionais republicanos. Neste contexto de disputa pela hegemonia política do país, o que passou a ser decisiva foi a relação direta entre do “líder” e “comandante” Hugo Chávez e seus apoiadores civis e militares.

### DOS CONSELHOS DE PLANIFICAÇÃO PÚBLICA LOCAL AOS CONSELHOS COMUNAIS: NOVO CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Em função do novo processo participativo ocorrido no país, em 2002 foi criada a *Lei dos Conselhos Locais de Planificação Pública (LCLPP)* e a *Lei dos Conselhos Comunais*<sup>135</sup> em 2006.<sup>136</sup> Entretanto, cabe a observação de que a figura dos CCs não estava prevista na Constituição de 1999, e que são mencionados na *Lei dos Conselhos Locais de Planificação Pública*, de 2002, porque estas células de organização política já existiam desde 2000 nas comunidades e periferias dos conglomerados urbanos de toda a Venezuela. Por sua vez, e enquanto espaço de participação, os Conselhos Locais de Planificação Pública não deram os resultados esperados, ficando

<sup>134</sup> Atualmente, o governo contabiliza oficialmente vinte e nove Missões: 13 de Abril, Alimentación, Arbol, Barrio Adentro, Ché Guevara, Ciencia, Cristo, Cultura, Guaicapuro, Hábitat, Identidad, José Gregório, Madres del Barrio, Milagro, Miranda, Música, Negra Hipolita, Niños y niñas del Barrio, Niño Jesus, Piar, Revolucion energética, Ribas, Robinsosn I, Robinson II, Sonrisa, Sucre, Villanueva, Zamora.

<sup>135</sup> Doravante nos referiremos aos Conselhos Comunais de forma abreviada (CC).

<sup>136</sup> Em função dos problemas detectados ao longo do tempo, em 2009 a Lei dos CC foi reformulada em segunda discussão, depois de passar por um longo processo de discussão em todas as comunidades.

reféns de práticas políticas centralizadoras por parte de governos regionais e de prefeituras (MAINGÓN, 2005, p. 549). Na medida em que o presidente Chávez percebe que a oposição começa a se mobilizar no país, dá início ao processo de criação e legalização dos CCs desvinculados da estrutura dos CLPPs. A lei dos CCs<sup>137</sup> tem a descentralização administrativa e o desenvolvimento local como eixo norteador.<sup>138</sup> Segundo o art. 2º da lei Orgânica dos CCs, reformulada em 2009, os Conselhos são:

[...] instâncias de participação, articulação e integração entre os cidadãos, cidadãs e as diversas organizações comunitárias, movimentos sociais e populares, que permitem ao povo organizado exercer o governo comunitário e a gestão direta das políticas públicas e projetos orientados a responder às necessidades, potencialidades e aspirações das comunidades, na construção do novo modelo de sociedade socialista<sup>139</sup> de igualdade, equidade e justiça social.

Segundo o escopo do art. 1º da referida lei, o objetivo é promover o exercício direto da soberania popular em sua relação com os órgãos e entes do Poder Público para a formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas, assim como os planos e projetos que contribuem com o desenvolvimento comunitário. Para a formação de um CC, deve-se levar em conta a base populacional da comunidade: no âmbito urbano, entre 150 e quatrocentas famílias; no âmbito rural, a partir de vinte famílias; e para as comunidades indígenas, a partir de dez famílias.

De igual maneira, no que diz respeito à sua estrutura, e para os fins de funcionamento, os CCs estarão integrados por: assembleia

---

<sup>137</sup> Segundo dados do Ministério Popular para as Comunas, há um total de 30 mil CCs registrados em todo o território nacional.

<sup>138</sup> Segundo a exposição de motivos da Assembleia Nacional, pode-se determinar as referências específicas de caráter constitucional para justificar a existência legal dos CCs em sua relação com os artigos 2, 3, 5, 6, 39, 52, 62, 70, 132, 141, 168, 173, 182 y 184 da Constituição venezuelana de 1999.

<sup>139</sup> Esse modelo de “sociedade socialista”, presente no artigo supracitado, não estava presente na lei original dos CCs/2006, e segundo interpretação de Brewer-Carías (2010, p. 33), a lei dos CCs de 2009 “tem a pretensão de implantar, mediante uma lei orgânica, alguns dos postulados essenciais da rechaçada reforma constitucional de 2007”.

de Cidadãos e Cidadãs (máxima instância, composta por maiores de 15 anos); o coletivo de Coordenação Comunitária (formado por membros da unidade executiva, administrativo-financeira e unidade de controle social); a unidade executiva (formada pelos comitês de trabalho); a unidade administrativa e financeira comunitária (maiores de 18 anos); unidade de controle social (maiores de 18 anos).<sup>140</sup>

Em tese, dadas as suas características fundamentais, um CC deveria exercer duas funções importantes do processo de participação: a tomada de decisão e o controle social. Quanto à tomada de decisão, haveria uma possibilidade real de: identificar as necessidades mais prioritárias de uma dada comunidade; satisfazer necessidades e demandas de acordo com propostas comunitárias; intervir de forma cabal em todas as fases das políticas públicas – formulação, execução, controle e avaliação; relação efetiva entre a comunidade e as instâncias governamentais que deveriam apoiar com capacitação e recursos os projetos comunitários; prestação de serviços.

E quanto ao controle social: supervisão, acompanhamento e avaliação por parte da comunidade, e em especial da Unidade de Controlaria, sobre os projetos de obras e serviços, os quais deveriam promover melhorias e eficiência; possibilidade de maior incidência da comunidade para exigir prestação de contas da gestão dos projetos; intervenção plena da comunidade em todas as fases do controle das políticas públicas (VALLADARES, 2008, p. 577-578).

---

<sup>140</sup> Preceitua a lei que a organização, o funcionamento e a ação destes Conselhos devem se reger por princípios de participação, corresponsabilidade, democracia, identidade nacional, livre debate de ideias, celeridade, coordenação, cooperação, solidariedade, transparência, prestação de contas, honestidade, bem comum, humanismo, territorialidade, coletivismo, eficácia, eficiência, ética, responsabilidade social, controle social, liberdade, equidade, justiça, trabalho voluntário, igualdade social e de gênero, com o fim de estabelecer a base sociopolítica do socialismo. Em outras palavras, e segundo estes princípios, a participação comunitária deveria ser capaz de promover um novo modelo político, social, cultural e econômico.



## OS CONSELHOS COMUNAIS E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA NOVA GEOMETRIA DO PODER NA VENEZUELA?

Já foram expostos alguns princípios e a forma de organização e as competências dos CCs. Os dados obtidos a partir do primeiro bloco de perguntas referentes ao perfil socioeconômico dos entrevistados revelam alguns aspectos que devemos sublinhar. A faixa etária dos que participam nos CCs varia entre 21 a 70 anos, sendo que não se percebe a presença de jovens e de pessoas entre 18 e 20 anos participando dos mesmos. Um total de 18% dos entrevistados que participam nos CCs têm entre 21 e 30 anos, e 67% são pessoas maiores cuja idade varia de 31 a 50 anos.

Ao compararmos o nível de participação política por gênero, os dados mostram que as mulheres estão participando mais que os homens daquele processo político. Parece ser uma vantagem pequena, mas se levamos em conta o passado e a cultura machista do venezuelano, cujo destino da mulher estaria reservado à esfera doméstica, este parece ser um dado significativo. Mas há que ter cautela na análise destes dados, já que esta pode ser uma inclusão política relativa, válida quicá para as esferas de participação local e não para as esferas políticas mais elevadas. A pouca presença da mulher venezuelana na condução de prefeituras, câmara de vereadores, governos do estado, assembleias legislativas e do Congresso Nacional, assim como de outros importantes e estratégicos setores públicos do país, nos instiga para uma maior problematização acerca da atuação política feminina.

A análise dos dados econômicos também aponta que os representantes dos CCs provêm majoritariamente de camadas populares e classe média baixa, e que mais de 65% dos entrevistados é responsável pela renda familiar. Mas, devemos destacar que, no caso da Venezuela, baixos recursos não representam baixa escolaridade, já que 69% concluiu a graduação. Nenhum dos entrevistados se declarou analfabeto ou semianalfabeto.

O segundo bloco de perguntas está voltado para a captação da percepção política dos representantes dos CCs sobre a organização a que pertencem, sobre a relação que os CCs estabelecem com as suas comunidades, com os poderes públicos constituídos e sobre o

processo político democrático vigente. De maneira geral, nenhum dos entrevistados participa de ONGs específicas. A grande maioria respondeu que participam do CC de sua comunidade, o que demonstra que o CC se tornou o epicentro da organização política comunitária, para o qual convergem outras manifestações organizativas políticas. Por sua vez, os dados sobre filiação partidária revelam algo importante, pois do total de 90% dos que afirmam estarem filiados a algum partido, 86% diz-se filiado ao Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), partido dirigido pelo presidente Hugo Chávez. A revelação dos entrevistados de que estão filiados a algum partido é salutar na vida política, e em si não deveria se constituir em problema algum em nossa análise, até porque este é um direito que compete a qualquer cidadão que vive em países guiados pelos princípios da democracia. Além disso, as organizações deveriam refletir, em seu interior, o princípio básico do pluralismo político, promovendo a expressão das mais diferentes manifestações ideológicas de uma sociedade. Mas, quando analisamos os CCs a partir do indicador de pluralismo ideológico e do respeito às diferentes correntes políticas, percebe-se que eles estão se transformando em uma espécie de reduto de formação da hegemonia do projeto do Governo Chávez, e de trincheiras que refletem a polarização política promovida abertamente pelo Executivo Nacional.

Mesmo que os estatutos de diversas organizações contemplem diferentes posturas políticas, as práticas apontam no sentido da exclusão política (GUMILLA, 2008), revelando uma forte polarização entre os membros de uma mesma comunidade, sem que se consiga, muitas vezes, chegar a acordos e consensos. A participação em muitas reuniões de CCs nos permitiu observar a forte presença de pessoas filiadas ao PSUV, portando camisetas, chapéus e outras marcas do partido, sinalizando, com essas indumentárias, uma mostra de força e de disputa de terreno, restringindo a presença de outras correntes partidárias. Em algumas reuniões, percebemos o distanciamento que estes supostos filiados do PSUV tomavam em relação aos membros da comunidade, colocando-se em posição de “vanguarda” de um processo político, sempre adeptos às diretrizes do partido e do “comandante” Hugo Chávez. É importante sublinhar que nenhum

dos entrevistados respondeu (quando se trata de apoio a Chávez) que estava filiado a algum partido da composição pro governo na época, neste caso, PPT (Pátria Para Todos) PCV (Partido Comunista da Venezuela) e UPN (Unión Popular Nacional).

A professora Margarita Maya (2010) conduziu uma pesquisa junto aos CCs de Caracas e constatou que muitos dos entrevistados procuram amenizar esta realidade da participação no partido do governo. Segundo a pesquisadora, quando perguntados sobre a militância em partidos, alguns primeiro negavam, mas mais adiante reconheciam que haviam se filiado ao PSUV em função do forte apelo do presidente Hugo Chávez. Ao mesmo tempo, estas pessoas entrevistadas “faziam uma cautelosa crítica da tendência do governo em articular os CCs ao partido para mobilizá-los em tempos eleitorais”.

O fato de que os CCs sejam percebidos dessa forma pelo Poder Executivo os reveste de um caráter altamente ideológico. Ou seja, as organizações sociopolíticas que surgiram no contexto posterior à constituinte de 1999 continuam tão vulneráveis às intervenções partidárias quanto no período em que predominaram os partidos AD e COPEI, os quais buscavam lealdades de distintos setores da nação através da distribuição de benesses provindas de recursos do petróleo; de tal modo que os CCs se debatem entre duas tendências: “ser cooptados ou converter-se em movimento social por trás do poder popular; e, até o momento, as práticas apontam para um processo de cooptação, seja por parte do governo, seja pelo PSUV, o qual se vincula estreitamente com o governo” (GARCÍA-GUADILLA, 2008, p. 147). Adverte a pesquisadora (García-Guadilla), que os CCs servirão para o controle político e não para a soberania, caso persista esta ingerência do governo sobre as organizações comunitárias.

Já se percebe que não se trata somente do baixo índice de pluralismo no interior dos CCs, senão que também existe um problema de falta de autonomia, quando estas organizações estabelecem algum tipo de relação com o poder público central. Segundo a autora citada anteriormente, quando os CCs são analisados desde diferentes perspectivas, a participação se dá “dentro de uma alta polarização social e espacial nutrida de conteúdos diferentes”.

É que o conteúdo das demandas “reflete as necessidades e os interesses da classe social à qual pertencem” (GARCÍA-GUADILLA, 2008, p. 136). Isto significa que a dependência que estas organizações têm em relação aos recursos que lhes são outorgados pelo Estado pode gerar uma relação de tipo clientelista com o Executivo Central.

O governo central e os membros do governo promovem um discurso que procura garantir a participação dos cidadãos, mas a análise dos dados aponta uma divergência entre o campo discursivo e as ações, pois em vez de um processo de horizontalidade nas relações de poder, o que ocorre é um processo de clientelismo, cooptação, centralização e exclusão política em função da polarização social. A conclusão de García-Guadilla sobre o processo democrático participativo não é muito animadora:

*Hasta el día de hoy, la mayoría de los CC carecen de la capacidad para ir más allá de hacer pequeños cambios y mejoras en el entorno que ocupan. Carecen, también, de la capacidad para enriquecer las identidades sociales y culturales y, de este modo, contribuir al pluralismo de los modos de vida urbanos ya que no han generado un proyecto de sociedad autónomo, alternativo y divergente del Estado que permita la construcción de hegemonía para la transformación social.* (GARCÍA-GUADILLA, 2008, p. 148).

Por outro lado, para Margarita Maya (2010), depois que finalmente os CCs adquirem existência legal, vão romper com a lógica da descentralização proposta pela Constituição de 1999, expressando em seu cotidiano “as novas orientações do Estado venezuelano da recentralização política e administrativa”.

Quanto ao apoio ou não ao Governo Central, nenhum dos entrevistados classificou o CC no qual participam como totalmente de oposição ao governo Chávez. O que se pode perceber é que existem muitos CCs que estão compostos tanto por aqueles que apoiam como por aqueles que se opõem ao governo. Mais da metade dos entrevistados declarou que o CC do qual participa apoia o presidente Chávez de forma incondicional, revelando que os CCs se tornaram um espaço por excelência de disputa de projeto político. As Salas de

Batalha Social,<sup>141</sup> criadas a partir de março de 2008, pelo presidente Chávez, também constituem outro exemplo da política do Governo Central para a construção da hegemonia política. Neste Caso, o PSUV serve de canal direto de mediação entre as comunidades e o presidente Chávez, e seu objetivo é reunir todos os CCs de um determinado setor, vinculando-os diretamente aos órgãos do governo. Nas palavras de um membro de uma dessas organizações, uma Sala de Batalha “é uma instância, uma ferramenta que permite aos CCs permanecerem vinculados e articulados a todo o aparato do governo”. Também é um espaço ou lugar “onde se impulsiona a organização do Poder Popular para o diagnóstico de problemas das Comunas, com o objetivo de resolvê-los” (Correo del Orinoco, 8 set. 2009). Na realidade, na sua origem, o objetivo das Salas de Batalha de fomentar a formação das Comunas, projeto que o presidente Chávez tem apoiado desde 2008, no sentido de difundir os princípios do socialismo do século XXI. Nas observações participantes, pode-se observar e constatar que as Salas de Batalha geralmente funcionam acopladas nos mesmos espaços onde estão instaladas as sedes dos CCs. E a presença constante dos militantes nestes espaços nos leva a pensar que, entre um CC e uma Sala de Batalha Social, não existe diferenciação de nenhuma espécie, e que ambas são parte da estrutura do Governo Central.<sup>142</sup> Na visão do presidente da República, os CCs deverão transformar-se em uma espécie de leito de rio para onde todas as organizações políticas locais devem desaguar, deixando pouquíssimo espaço para que possam surgir outras formas de organização e de lutas políticas, sobretudo aquelas organizações que discordem de sua maneira de perceber o mundo e a política. O fato de que um CC tenha que necessariamente definir-se como apoiador ou não do projeto chavista põe em evidência a polarização que o

<sup>141</sup> Seu objetivo é reunir todos os CCs de um determinado setor para que se vinculem diretamente às instituições no sentido de dar respostas às necessidades das comunidades.

<sup>142</sup> Nas *Linhas Estratégicas de Ação Política* do PSUV, divulgadas em janeiro de 2011 na internet, fica claro que o objetivo é converter a maquinaria eleitoral em um Partido-Movimento. Nos termos do próprio documento: “o Partido tem que exercer sua função como ‘máquina eleitoral’, mas principalmente, como instrumento para a transformação da sociedade, desde os sistemas de direção e gestão geral do país até o cotidiano da cidadania”.

próprio presidente Hugo Chávez instiga, promove e manifesta em âmbito nacional.

A Fundação Centro Gumilla realizou, até o momento, duas pesquisas quantitativas de opinião sobre os CCs em toda a Venezuela, desde que essas organizações foram legalizadas em 2006. Os dados foram coletados em várias regiões do país, mediante aplicação de questionários fechados. A pesquisa realizada em 2008, mesmo que mantenha um tom mais otimista em relação ao papel desenvolvido pelos CCs, detecta problemas referentes à falta de pluralidade nestes espaços, manifestando, muitas vezes, a impossibilidade de resolver os conflitos presentes nestas esferas locais de participação. O mesmo estudo também aponta para a carência de ferramentas de controle social sobre os projetos que estão em execução nas comunidades. De igual maneira, aponta para conflitos internos e a presença de características autoritárias presentes nas lideranças, por isso o estudo sugere que os CCs deveriam aprender a construir consensos, levando-se em conta os diferentes matizes ideológicos e políticos. Por outro lado, a pesquisa realizada em 2009 pela Fundação é menos otimista, sobretudo porque os CCs passam uma imagem de uma agência executora local das responsabilidades do Estado nacional e de outros órgãos do Poder Público, esquecendo-se facilmente que os CCs são, em primeiro lugar, uma instância de organização para a participação e articulação de organizações sociais, cuja razão de ser seria cobrar a responsabilidade do Estado no sentido de concretizar os direitos econômicos e sociais das comunidades (GUMILLA, 2009, p. 45).

A maioria dos pesquisadores políticos venezuelanos que se dedica a observar a participação política local reconhece que a Constituição de 1999 trouxe muitos elementos inovadores quanto à participação e organização política comunitária, e em muitos sentidos a nova Constituição expressa muitas expectativas de que as comunidades devam participar na elaboração e controle das políticas públicas. Organizações políticas e comunitárias, como os Comitês de Terras Urbanas, as Mesas Técnicas de Água e de Habitação, e tantas outras que surgiram depois de 2000, estavam dando mostras de que era possível um equilíbrio entre a política feita “desde baixo” e

“desde cima” (ELLNER, 2006), sem que esta relação entre sociedade civil e Estado significasse a perda da autonomia das organizações da sociedade civil em detrimento do projeto chavista de governo. Em 2009, Érika Farias, ministra do Poder Popular para a Participação e Proteção Social, em função do Referendum para a Reforma Constitucional, dirigia-se às organizações sociais nos seguintes termos:

A partir deste momento, cada CC se constitui em um comitê pelo Sim. É um órgão do poder. Todos devem ser organizações para a Batalha do Sim. Comitês de terra, mesas de energia, mesas de telecomunicações são comitês pelo Sim [...] Há que entender que é um trabalho político; há que deixar e lado qualquer outro projeto para colocar a luta. Os problemas a serem solucionados nas comunidades requerem força. (FARIAS apud MACHADO, 2009).

A fala da ministra não deixa nenhuma margem de dúvida quanto ao papel que os CCs devem desempenhar em tempos de disputas eleitorais, confundindo-os como meros apêndices do governo central. Os dados referentes às relações que os CCs estabelecem com suas comunidades, com distritos, prefeituras, estados e governo central, também apontam mais uma vez para o problema da autonomia. Pode-se perceber que os CCs analisados mantêm excelentes relações, em primeiro lugar com o governo central, e em segundo lugar com suas próprias comunidades. Por outro lado, mantêm relações regulares, más e péssimas com aquelas instâncias de poder que são mais próximas do cotidiano dos CCs, como é o caso das prefeituras, dos distritos e dos governos estaduais. Esta constatação revela um processo de recentralização política e administrativa em andamento. A pesquisa do Centro Gumilla realizada em 2009 também reforça nossa hipótese de recentralização do poder, na medida em que os cidadãos entrevistados tendem a valorizar mais aquelas instituições (Petróleos de Venezuela, Presidência, Forças Armadas e Conselho Eleitoral) de âmbito nacional, do que aquelas instituições mais próximas do seu cotidiano. O alto apreço que os CCs atribuem à figura do presidente Hugo Chávez

pode estar diretamente relacionado à capacidade de distribuição de recursos de que o governo central dispõe. Tudo indica que os CCs não reconhecem outra fonte de autoridade que não seja o governo central, além da própria comunidade: reconhecem as comunidades e seu entorno local em função do apoio político necessário ao exercício de suas funções; e o governo central pela capacidade de distribuição direta de recursos financeiros.

É o que revelam os entrevistados quando perguntados sobre quem deve distribuir recursos aos CCs. Mais de 56% afirmou que quem deve distribuir os recursos diretamente aos CCs é o governo central. O presidente Chávez tem justificado a distribuição direta de recursos em nome do combate à corrupção, à centralização e ao excesso de burocracia, mas esta forma de atuar tem servido de alavanca para criar, no imaginário popular e das comunidades, a ideia de que participação é sinônimo de dinheiro (MARREGOT, 2007a). Esta maneira deturpada de conceber o processo participativo tem gerado, entre os vizinhos de um CC, mais problemas do que soluções, e muitos dos entrevistados manifestaram que suas comunidades viviam relativamente bem antes da disputa pelo dinheiro distribuído pelo poder central. Ou seja, a disputa em torno dos recursos financeiros promoveu a formação de inimizades e de rupturas de laços sociais, colocando em evidência uma contradição em marcha, já que, enquanto o socialismo do século XXI defendido pelo presidente Hugo Chávez, por um lado, distribui recursos sem critérios claros, por outro, promove os sentimentos do sistema capitalista, exatamente aqueles sentimentos do individualismo, da concorrência e do consumo exagerado que se pensava combater.

Segundo Margarita Maya (2010), nas comunidades e bairros de Caracas existem muitas organizações que construíram uma história de luta e de autonomia política, mas que se frustrou, porque muitos de seus líderes comunitários se deixaram corromper com o manejo de recursos públicos. Ademais, há muita dúvida quanto à capacidade de um CC poder resolver todos os problemas presentes em uma comunidade. Para Villalobos (2008, p. 124), os CCs têm tido um papel ainda inconcluso no desenho institucional da democracia participativa na Venezuela, já que estão permeados de ambiguidades.



Por exemplo, a superposição de funções é um dos problemas que afeta o equilíbrio do poder “a favor dos organismos centrais em detrimento do processo de protagonismo que se deseja promover mediante o incentivo da cidadania organizada”.

A superposição de tarefas aponta para dois graves problemas: em primeiro lugar, há um gasto de energias e de recursos por parte do Estado para atender aos serviços básicos da população; e em segundo lugar, atribui-se aos CCs o exercício de funções que não se ajustam ao conceito de participação, senão que “correspondem ao processo de implantação de políticas públicas e que tendem a desvirtuar seu caráter de instância de participação (ESPINOZA; MARTUCCI, 2009, p. 50), confundindo, dessa forma, a prática da participação cidadã, cujo objetivo seria influenciar nas decisões das políticas públicas com a execução de tarefas que são de responsabilidade dos poderes executivos municipais, estaduais e nacionais. Exige-se uma carga muito grande de tarefas a um CC, e é muito difícil que estes estejam aptos a substituírem todas as funções que competem aos poderes executivos constituídos para tal. Um pequeno grupo de pessoas de uma comunidade pode ter condições de executar alguns projetos prioritários para suas comunidades, mas parece não ter condições de ir mais além destes limites (ELLNER, 2009). Isto significa dizer que há muita confusão quanto ao papel e às atribuições que um CC deve desempenhar, porque, por um lado, enquanto demandam o Estado para a execução de serviços públicos, por outro, também executam as obras em suas comunidades, na condição de trabalho voluntário, ou remunerado sem direitos trabalhistas. Na prática, “o povo organizado não consegue exercer a função primordial de controle social” (LOVERA, 2008). O desafio para as organizações sociais na Venezuela atual é articular os mecanismos da democracia representativa com mecanismos da democracia participativa. Neste sentido, ocorre no interior dos CCs “uma luta entre constituir-se em uma instância clientelista ou ser um movimento social” (GARCÍA-GUADILLA, 2006).

A pesquisadora Vásquez Vera realizou uma pesquisa sobre os circuitos de poder e controle político no período de 1999-2010 e obteve como resultado a estruturação de mecanismos de controle

político do governo central sobre os governos locais. Concluiu a autora que, ao longo de uma década de governo de Hugo Chávez, a autonomia política e econômica das prefeituras foi-se deslocando progressivamente “com a finalidade de consolidar um sistema de política centralizada” (VÁSQUEZ VERA, 2010, p. 135). O governo central conseguiu, mediante “imposições de controles”, não somente reverter a distribuição de competências e recursos, assim como sua centralização no Executivo Nacional.

Portanto, o problema da redução de autonomia diz respeito tanto aos CCs quanto aos poderes executivos regionais e locais consagrados na Constituição. O tema da autonomia é importante para compreendermos os limites do processo político chavista, mas o tema da descentralização também constitui outro problema não menos relevante neste processo político deflagrado por Hugo Chávez. O fato de que os entrevistados reconheçam e aceitem como positiva a relação direta com seu presidente também revela que os discursos de Hugo Chávez desferidos contra as instituições da IV República parecem ter produzido efeitos esperados na mentalidade da população. Antes da V República, as diretrizes da descentralização propostas pela COPRE vinham ocorrendo lentamente através dos canais institucionais, concretizadas, de alguma maneira, nos governos estaduais e prefeituras, apesar das forças contrárias a este processo iniciado no final da década de 1980. A V República proposta por Hugo Chávez se funda nos ideários bolivarianos, e por isso deve negar em sua raiz as vicissitudes do “velho” Estado da IV República. Portanto, a distribuição de recursos seria uma das formas de dar fim à herança da corrupção e do burocratismo da IV República. Mas a distribuição direta de recursos para os CCs não acabou com a corrupção. Ao contrário, não só aumentou a corrupção como centralizou mais poder nas mãos do governo central, e os CCs com sua independência de atuação dos governos territoriais estão se constituindo em um novo poder inconstitucional (GUERRERO, 2010, p. 80).

Diante do tema da corrupção nos CCs, mais de 75% dos entrevistados reconhecem que ela existe no dia a dia dos CCs e que é um dos problemas mais difíceis de se combater, pois a lei dos

CCs de 2006 é permissiva e evasiva quanto a este assunto, além do que há pouca notícia de que alguém acusado de desvio de recursos tenha cumprido pena por seu ato. Isso indica que a política de distribuição de recursos por parte do governo tem trazido muito prejuízo para a população em geral, pois tanto o Estado como os representantes dos CCs são cúmplices quanto à falta de controle dos recursos públicos.

Os recursos financeiros distribuídos pelo governo central podem induzir a participação política nos CCs? Mais de 42% dos entrevistados respondeu afirmativamente, que participam dos CCs em função dos recursos distribuídos, ao passo que 40% responderam que participam por iniciativa própria. A análise destes dados vai ao encontro da análise dos dados apresentados por Vargas (2010), que constatou junto aos representantes de CCs dos estados Miranda, Guarico e Lara, que os representantes dos CCs participam do processo de organização política de suas comunidades porque existe a possibilidade de manejar recursos financeiros.

Nossa pesquisa também coletou informações sobre as principais necessidades das comunidades. Do total de 372 necessidades listadas, algumas se sobressaem: energia, saneamento, água potável, habitação, asfaltamento de ruas, construção de escolas e unidades de saúde, segurança pública, quadras de esportes, calçadas e construção de casas comunais para a realização de eventos públicos e reuniões. Na realidade, as necessidades apontadas pelos habitantes dos bairros populares da Venezuela não são muito diferentes daquelas necessidades apontadas pela maioria da população pobre da América Latina, fato que revela a ausência do Estado nas áreas de infraestrutura básica nos diferentes países de nosso continente. Algo nos chama a atenção: os entrevistados não deram a devida importância aos graves problemas de áreas tão sensíveis como as áreas do meio ambiente, de transporte, de coleta de lixo e tratamento, assim como a expansão do trabalho informal em todo o território nacional. Diante de um cenário gritante de desemprego, somente oito (08) entrevistados se sentiram sensibilizados para esta temática e exigiam a criação de postos de trabalho como forma de restabelecer a dignidade humana e promover a cidadania.

Mas uma coisa é ter a capacidade de apontar as dificuldades e necessidades de uma comunidade, e outra é a capacidade destas comunidades para resolverem seus problemas elencados. Segundo as informações coletadas, do total dos CCs entrevistados que conseguiu executar até agora, apenas cento e trinta e oito (138) projetos. Por outro lado, o fato de muitos CCs conseguirem elaborar um projeto não significa que será executado. São muitos os fatores que incidem sobre as dificuldades de aprovar um projeto: o excesso de burocracia para registrar um CC; muitos projetos são “engavetados” pelos funcionários públicos; o centralismo burocrático exercido por Caracas sobre todo o país; alguns projetos são aprovados em função de interesses políticos. Como a participação política se burocratizou, hoje muitos prefeitos e governadores, inclusive chavistas, não atendem suas comunidades e seus anseios porque exigem que elas estejam “legalizadas”. Muitas vezes, o registro de um CC pode levar até mais de dois anos para ser aprovado, e entre a aprovação do registro e a aprovação do primeiro projeto pode levar até mais um par de anos. Ademais, em função de burocratismo e centralização, há um custo muito alto desembolsado pelo cidadão neste processo de participação. Numa das entrevistas realizadas, um integrante de um CC indígena da selva do estado Bolívar (sul da Venezuela), revelou que viajou mais de 25 horas (a pé, de ônibus e avião) com recursos próprios para obter algumas informações na Fundacomunal<sup>143</sup> da Capital do estado Bolívar. A situação de muitos representantes de CCs não difere muito da realidade descrita por este senhor indígena do sul da Venezuela.

Em estudo de campo realizado na Fundacomunal de Caracas, pode-se constatar, junto aos representantes dos CCs, a vigência do centralismo anteriormente mencionado. Ou seja, em cada estado da nação funciona uma Fundacomunal que deveria prestar todas as informações requeridas por um CC, mas não é assim que funciona. Na prática, muitos representantes protocolam seus pedidos nos

---

<sup>143</sup> Fundação para o desenvolvimento comunal, órgão do Ministério Popular para as Comunas e Desenvolvimento Social. Estes órgãos estão distribuídos em cada capital de cada estado da Venezuela, e a eles os representantes dos CCs se dirigem para fazer os registros dos CCs e para obterem informações sobre os projetos e assessorias.

estados de origem, mas viajam até Caracas para obterem apoio na aprovação de seus projetos, pois, segundo os representantes dos CCs, em seus estados de origem as informações não são transparentes. Estes representantes também pensam que por lá as coisas podem tomar um rumo diferente, seja através da influência de amigos, seja mediante o apoio de algum político ou mesmo do partido (MAYA, 2010). E segundo nos informam os entrevistados, mais de cinquenta por cento (50%) dos CCs não contam com estrutura adequada para o desenvolvimento de suas atividades, nem com espaços adequados para realizarem as reuniões, nem com meios tecnológicos de comunicação de massa para trabalharem em rede.

Os pesquisadores tiveram a preocupação de saber sobre a percepção que os representantes dos CCs têm da democracia, se percebem alguma diferença entre a democracia do período da IV República e V República. Além disso, solicitou-se aos entrevistados que justificassem suas respostas. Noventa e dois por cento (92%) respondeu afirmativamente, que há diferença entre a democracia participativa que vigora na atualidade e a democracia representativa que vigorou na IV República. Quanto às justificativas dadas, as respostas variam bastante. A análise dessas respostas coloca em evidência que a percepção dos representantes dos CCs sobre o processo democrático da IV República reflete, de alguma maneira, as características dos muitos problemas apontados pelos mais diversos estudiosos da ciência política venezuelana, sobretudo quando esses autores descrevem o auge e o declive do sistema democrático representativo no final da década de 1990. De maneira geral, os entrevistados associam esse período da política a um período que promoveu mais malefícios às comunidades populares do que benefícios, porque a democracia da IV República possibilitou a apropriação indevida de recursos por parte dos principais mandatários da época, e, sobretudo, porque deixou vastos grupos de cidadãos à margem dos processos decisórios e do mundo da política, até que sobreveio a crise do sistema democrático representativo nas décadas de 1980 e 1990. Na percepção dos entrevistados, a IV República é sinônimo de um tempo sombrio, de corrupção, de gastos exorbitantes de recursos, de exclusão política e de desordens sociais.

Por outro lado, a percepção dos entrevistados sobre o modelo democrático da V República, iniciado a partir de 1998, é revestida de qualidades positivas, evidenciando, em suas respostas, uma aposta na V República, no sentido de que ela redimirá os males herdados da IV República, já que agora o povo participa do processo político, sobretudo porque pode manejar recursos públicos distribuídos diretamente pelo governo central de Hugo Chávez. Desde a perspectiva dos entrevistados, a V República representa, portanto, a tentativa de superação de um passado condensado nas mazelas da IV República. Mas, haveria que chamar a atenção para o fato de que esse otimismo exagerado em relação às qualidades da V República pode colocar a política numa perspectiva maniqueísta: no passado, o mal; e no presente, o bem.

Antes de fazermos alguns comentários finais, é importante esclarecer alguns pontos sobre a Lei Orgânica dos CCs de 2009. Desde que a lei dos CCs de 2006 foi aprovada, os órgãos do governo vinham contabilizando um aumento significativo de registros de novos CCs. O próprio governo central tem feito muito alarde no sentido de que iriam registrar mais de cinquenta mil (50.000) CCs em todo o país, mas, segundo informações do próprio governo, não se conseguiu registrar mais de 23.143 CCs até março de 2008. Por outro lado, na medida em que o tempo transcorria, a prática foi demonstrando aos cidadãos envolvidos nos processos de organização política comunitária o grau de fragilidade a que estava sujeita da lei dos CCs de 2006. Diante dos problemas detectados, a própria comunidade foi tomando posições, fez denúncias e pressionou os parlamentares para que fizessem as reformas necessárias na lei de 2006. Depois de passar por um longo processo de discussão em todo o país, finalmente a Assembleia Nacional aprovou a reforma em dezembro de 2009, justificada pela Assembleia Nacional nos seguintes termos:

*Al considerar la pertinencia y viabilidad de la nueva ley, se ha de tener presente que el texto definitivo trata de ser un aporte legislativo para lograr la solución de un conjunto de problemas detectados con la aplicación de la Ley de 2006, tales como: debilitamiento la figura de los consejos comunales, dificultades en la administración de las asociaciones cooperativas banco*

*comunal, la dualidad en el registro del consejo comunal, la ausencia de coordinación de las unidades del consejo comunal, la ausencia de la comisión electoral del consejo comunal, el papel que le corresponde al ente rector, la definición y el listado de los comités de trabajo, la revocatoria y las sanciones a los voceros del consejo comunal, el irrespeto a la autonomía del consejo comunal, el desarrollo del ciclo comunal, la gestión administrativa y la rendición de cuentas en el consejo comunal y la descoordinación en los entes que otorgan recursos a los consejos comunales.*

Em linhas gerais, parece que o Congresso Nacional detectou os principais problemas que dizem respeito ao cotidiano dos CCs, o que por si só justificaria a reforma da lei de 2006, mas a lista dos problemas parece ser um pouco maior. A Lei Orgânica dos CCs de 2009 propôs algumas mudanças na Lei de 2006, mas não serão suficientes para combater o grave problema de desvios de recursos. O que está clara é a estratégia do governo central em querer seguir utilizando-se deste espaço de organização comunitária não só para seguir seu projeto de relação direta entre “líder” e “povo”, como também para “construir o novo modelo de sociedade socialista”, segundo preconiza o artigo 2º da referida lei. Tendo este modelo de sociedade como meta, os CCs se alinhariam no sentido de formarem as comunas em todo o território nacional, fim último da “nova” geopolítica nacional idealizada por Hugo Chávez Frías.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos [...] Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente (Simón Bolívar, 1819, Discurso de Angostura).*

A análise dos dados realizada até aqui respalda nossa hipótese de pesquisa que expusemos na introdução de nosso trabalho e nos

permite avançar um pouco mais. Em primeiro lugar, e tendo em vista a análise dos Conselhos Comunais, os indicadores da democracia participativa de inclusão, autonomia, pluralismo político e decisões, estão afetados em função do processo de recentralização do poder em torno da figura de Hugo Chávez Frías, presidente da Venezuela.

Tendo em conta o indicador de inclusão política, pode-se perceber que as experiências participativas na Venezuela têm mobilizado uma parcela significativa da população dos setores populares, cujo perfil está configurado por pessoas de poucos recursos, desempregados, e uma porcentagem maior de mulheres que participam da política local. Por outro lado, quando se analisa a participação política das massas populares, isto não significa que todos estejam envolvidos neste processo.

Pode-se afirmar que a maioria das pessoas que estão participando do processo político e nas organizações comunitárias de base o fazem em função dos recursos que recebem diretamente do governo central. Neste sentido, afirma-se também que a lealdade das camadas populares ao presidente Chávez durará enquanto houver recursos da economia petroleira para serem distribuídos, e neste sentido, seu governo não difere das diretrizes políticas de cooptação e de clientelismo estabelecidas nas últimas décadas da IV República.

Quanto ao indicador de pluralismo político, este não diz respeito somente à possibilidade de existência de muitos partidos disputando a condução política de uma nação de tempos em tempos, mas sinaliza também a possibilidade de que em uma sociedade existam diversos grupos e múltiplos centros de poder, cujas ideias manifestadas por seus membros possam ser respeitadas e tomadas em conta em processos decisórios. A pesquisa realizada aponta que a sociedade venezuelana está fortemente polarizada, e cuja intolerância é percebida no cotidiano das pessoas. A maioria dos entrevistados manifestou apoio ao processo político alavancado por Hugo Chávez, sendo que a busca dos “inimigos do processo” se trasladou das ruas para os CCs, e quando esses espaços são ocupados por apoiadores do processo chavista, transformam-se em espaços de “tudo” ou “nada”. Os espaços para as divergências políticas diminuem a cada



dia, estabelecendo-se uma confrontação e polarização política que se traduz na lógica do “amigo/inimigo”.

Atualmente, os CCs representam a primeira célula de organização política rumo à formação da Confederação de Comunas, estrutura política paralela ao Estado, as quais deverão substituir, com o tempo, as instituições municipais e estaduais previstas na Constituição de 1999. Os CCs e essas novas estruturas incentivadas por Hugo Chávez têm um objetivo claro: promover o contato direto do “líder” com o “povo” e as organizações comunitárias de base, uma característica do populismo clássico, revisitada e atualizada no contexto político venezuelano contemporâneo.

O emblemático tema da autonomia que parece ser exclusivo dos CCs, também atinge as organizações sindicais. A composição de forças neste setor da sociedade tem se mantido bastante diversa, e as forças independentes do movimento sindical têm procurado manter levantada a autonomia sindical, apesar das tentativas de cooptação por parte do PSUV e do governo Chávez, sendo que “o movimento sindical emergente não escapou do perigo de controle político” (ELLNER, 2004, p. 52). A nova geometria do poder promovida por Hugo Chávez tem provocado um déficit da autonomia não só dos CCs e dos sindicatos, mas também dos poderes municipais e dos governos de estados venezuelanos, inclusive daqueles estados governado pelos apoiadores do projeto chavista. A carta de Henri Falcón, ex-governador do estado Lara, enviada para o presidente Chávez em fevereiro de 2010 é emblemática neste sentido, e ilustra bem o que estamos comentando. Como chavista, Henri Falcón reclamava ao presidente Chávez da falta de um espaço para tratar de assuntos referentes às suas atribuições de governador. Na mesma carta, critica o presidente Chávez nos seguintes termos:

*La relación entre un Jefe de Estado y los gobernadores y alcaldes no puede limitarse a la emisión de instrucciones u órdenes sin la mínima oportunidad de que podamos confrontar puntos de vista, analizar los pros y contra de determinadas iniciativas y revisar o revocar decisiones que, luego de su ejecución, resultan dañinas o inconvenientes al interés de la región o del país [...] Es imposible construir una democracia participativa, ES*

*virtualmente imposible sacar adelante con éxito una gestión de transformación en el país si los hombres y mujeres que tenemos altas responsabilidades de liderazgo local y nacional estamos privados de la posibilidad de ser escuchados. Creo en una democracia horizontal, participativa, abierta, cargada de garantías y oportunidades [...]. La democracia se forja en la diversidad, en el reconocimiento el otro, en el respeto y en la conjunción de esfuerzos.* (FALCÓN, 2010).

A crítica do ex-governador não se detém aí, e se estende ao PSUV também. Para Henri Falcón, a organização partidária já não estava cumprindo com os objetivos para os quais foi criada, pois se deixou minar pela burocracia, pela ausência de discussão interna, o clientelismo, o “grupismo”, e um mal-entendido conceito de lealdade. No final da carta, o ex-governador se colocava às ordens para que pudesse ser recebido pelo presidente Hugo Chávez, mas isso nunca ocorreu, e, como castigo, Henri Falcón passou a fazer parte da lista de inimigos políticos de Hugo Chávez. Diante dessa polarização promovida e instigada deliberadamente pelo presidente Hugo Chávez, indivíduos e organizações não contam com muitas possibilidades: “ou estão diretamente vinculados ao presidente, ou se encontram ilhados das decisões e politicamente desacreditados” (RÖSCH, 2006, p. 111).

A autonomia de que goza o Estado venezuelano graças aos recursos provenientes da renda do petróleo tem permitido não só reeditar os conteúdos do populismo clássico com base na distribuição de recursos, no nacionalismo e no anti-imperialismo, como também acrescenta outros elementos a este populismo, caracterizado como neopopulismo vigente na América Latina (baseado na antipolítica, no messianismo, no delegacionismo, no hiperpresidencialismo, na telepolítica, etc.). Em outros termos, o legado do populismo latino americano produziu “um estilo de mobilização política e um estilo retórico que liga o Estado à sociedade civil com mecanismos que não se correspondem necessariamente com o Estado de Direito e o respeito aos procedimentos liberal-democráticos” (De LA TORRE, 2001, p. 190). E diante de um contexto político em que o pluralismo e a autonomia das organizações sociais estão se reduzindo, e as políticas

públicas são entendidas como clientelismo e assistencialismo, é improvável que as ações governamentais promovam os impactos políticos desejados e de longa duração.

Iniciamos nossas reflexões sobre o início da democracia venezuelana, evocando a figura de Simón Bolívar e a importância de suas ideias e lutas deflagradas em prol do processo de liberação de distintas Repúblicas da América Latina, e tudo isso tem um valor incalculável em seu contexto. Chávez tem dito que é um fiel seguidor do ideário bolivariano, mas muitas vezes dá provas de que retira do pensamento de Simón Bolívar apenas aquilo que interessa ao seu projeto político, e muitas vezes também coloca coisas na boca de Bolívar que ele não disse jamais. Bolívar foi um Republicano e defendeu ideais liberais com bastante propriedade, tal como podemos perceber na epígrafe<sup>144</sup> das considerações finais. O projeto de Chávez de manutenção no poder não reconhece e não menciona o princípio básico dos contrapesos políticos presentes no pensamento bolivariano, buscando o ideal de um socialismo, no pensamento do Libertador, difícil de encontrar em suas ideias.

O republicano Bolívar demonstra uma penetrante preocupação com os limites e contrapesos do poder, mesmo que restritos ao modelo democrático representativo liberal. E talvez no imaginário político de Hugo Chávez não sejam necessários os contrapesos ao poder defendidos por Bolívar, porque certamente Chávez entende que a democracia seja um exercício direto entre líder e massas, o que o faz dispensar aquelas instituições que Bolívar se esforçou e deu sua vida para criar. Certamente haverá uma explicação para este tipo de comportamento político: “o autoritarismo produz a implosão das instituições e as faz incapazes de cumprirem com os fins que lhe confere um Estado de direito, passando dessa maneira a ser submetidas ao Poder Executivo (BLANCO, 2001, p. 94). O problema dos sistemas democráticos não está no fato de gerarem seus líderes, mas no fato de que muitos líderes acabam não observando as regras democráticas, e quanto mais débeis são os Estados e suas instituições, “tanto mais fácil será para os líderes romperem as

---

<sup>144</sup> *Discurso de Angostura* de 1819, proferido por Simón Bolívar em Angostura em 1819 (atual Ciudad Bolívar).

regras democráticas e atender com sua conduta e seus atos contra as mesmas” (HOFMEISTER, 2002, p. 8).

Enquanto transcorre o tempo na Venezuela, a grande maioria dos problemas estruturais herdados do passado do bipartidarismo da IV República continua rondando o país, como se fossem fantasmas. Até agora, e em pleno século XXI, o máximo que o PSUV conseguiu foi substituir o bipartidarismo por uma liderança carismática, cujas características populistas e neopopulistas se acentuam na medida em que busca aprofundar uma relação direta com o “povo”, deixando, em segundo plano, a formação e a consolidação das instituições republicanas, tal como imaginava Simón Bolívar há duzentos anos.

## REFERÊNCIAS

- BANKO, Catalino. De la descentralización a la “nueva geometría de poder”. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 2 (may-ago.), Caracas: UCV, 2008, p. 167-184.
- BREWER-CARÍAS, A. R. *Lei orgánica de los Consejos Comunales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2010.
- BRITO, M. A. Activadas 179 Salas de Batalla Social en Venezuela. In: *Correo del Orinoco*, Caracas, n. 10, 8/9/2010. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&client=firefox-a&hs=DxT&rls=org.mozilla%3Apt-BR%3Aofficial&channel=s&q=activadas+179+salas+de+bata+lla+en+toda+venezuela&aq=f&aqi=&aql=&oq=>, Acesso em: 14 jan. 2011.
- CESAP & INVESP. Grupo Social Centro al Servicio de la Acción Popular y Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos. *Seguimiento de la sociedad civil al Plan de Acción de Québec*: Informe Nacional de Venezuela: 2006-2008. Caracas, 2009.
- COMBELLAS, Ricardo. *¿Qué es la cosntituyente? Voz para el futuro de Venezuela*. Caracas: Panapo, 1998.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2007). *Informe Latinobarómetro*. Santiago de Chile, Noviembre/2007. Disponível em : [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>. Acesso em: 1 abr. 2006.
- CRAZUT, Ramón. *La siembra del petróleo como postulado fundamental de la política económica venezolana: esfuerzos, expectativas y frustraciones*. Caracas: UCV, 2006.

- D'ELIA, Yolanda (Org.). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS. 2006.
- FUNDACIÓN CENTRO GUMILLA. *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Estudio cuantitativo de opinión sobre los Consejos Comunales*. Caracas, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Valoraciones de la democracia: informe I*. Caracas, 2010.
- GARCÍA, Teresa; VALDIVIESO, Magdalena. Las mujeres venezolanas y el proceso bolivariano: avances y contradicciones. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 15, n. 1, p. 133-153. ener.-abr. 2009.
- LANDER, L. E. Petróleo y democracia en Venezuela: del fortalecimiento del Estado a subversión soterrada y la insurrección abierta. *Revista Galega de Economía*, España, año/ v. 11, n. 001-002, junio-diciembre, 2005.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 1, jan./jun. 2010.
- MARREGOT, M. G. La participación ciudadana desde una alternativa democrática: lineamientos para la organización popular. Caracas, *ILDIS – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*, 2007.
- MAINGÓN, Thais. Los consejos locales de planificación pública: ¿Nuevos espacios para la participación ciudadana em Venezuela? In: CENDES. *Venezuela visión plural: una mirada desde el Cendes*. Caracas: bid & co.editor. 2005. p. 535-554.
- MAYA, M. L. Los consejos comunales en Caracas vistos por sus participantes: una exploración. In: *I Seminário Internacional e III Nacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil Ediciones. 2005.
- MAYA, M. L.; LANDER, L. E. Novedades y continuidades de la protesta popular en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y ciencias sociales*. Caracas, año/v. 12, n. 1, 2006, p. 11-30.
- MARTÍNEZ, José Honorio. (2008). Causas e interpretaciones del caracazo. *Historia Actual Online*, num. 16 (Primavera), España: Universidad

de Cádiz, p. 85-92. Disponível em: <<http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/issue/view/17>>. Acesso em: 1 fev. 2010.

MENDES, V. A. Da sexta feira 'negra' à sexta feira 'vermelha'. In: *Instituto de Estudos Latino Americano*. Florianópolis, UFSC. Disponível em: <[http://www.iela.ufsc.br/index.php?page=latino\\_americano\\_artigo&id=1230](http://www.iela.ufsc.br/index.php?page=latino_americano_artigo&id=1230)>. Acesso em: 6 jan. 2011.

PRINCE, E. G. Analisis de la participación política de las mujeres en Venezuela. In: *ILDIS – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*. Caracas, 2008.

REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos*, n. 74, p. 533-578. octubre/diciembre. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991,

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999). Gaceta Oficial n. 5.453 de fecha 24/3/2000. Caracas: Imprenta Oficial.

\_\_\_\_\_. *Ley orgánica de los Consejos Comunales*, Caracas: Asamblea Nacional, 2009.

\_\_\_\_\_. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, de 16 mayo de 2002. Dispone sobre las bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial*. Caracas, n. 37.463. 12 jun. 2002.

VALLADARES, Mirtha López. Una estrategia de innovación política en Venezuela: los consejos comunales. *Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*. México, v. 4, n. 3, p. 559-579, septiembre-diciembre, 2008.

VARGAS, Adolfo. La praxis de Consejos Comunales y la visión de las élites sobre la democracia participativa. *CIES – Centro de Investigação e estudos de sociologia*, Portugal: CIES e-Working Paper n. 95/2010.

VASQUEZ VER, A, Maria del Carmen. Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010). *Reflexión Política*, Colômbia, año 12, n. 23, junio, 2010, p. 120-137.



## SOBRE OS AUTORES

ANA LÚCIA VULFE NÖTZOLD é etno-historiadora, professora do Departamento de História e coordenadora do LABHIN/Laboratório de História Indígena da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Observatório de Educação Escolar Indígena.

ANGELA RANDOLPHO PAIVA é professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

ARMINDO DOS SANTOS SOUSA TEODÓSIO é professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

CLOVIS ANTONIO BRIGHENTI é doutorando em História Cultural pelo PPGH, na UFSC, sob orientação da Profa. Dra. Ana Lúcia Vulfe Nötzold. É colaborador do Observatório de Educação Escolar Indígena, bolsista da CAPES e membro do Conselho Indigenista Missionário/CIMI. clovisbrighenti@hotmail.com.

EDNALDO APARECIDO RIBEIRO é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná, pesquisador em Cultura Política e Democracia na Universidade Estadual de Maringá (UEM).

GABRIELA DE MORAES KYRILLOS é bolsista PIBIC/CNPq/FURG e graduanda em Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). É membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos – NUPEDH/FURG.

ILSE SCHERER-WARREN é professora Titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais.

JULIAN BORBA é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Catarina. SPO/UFSC, fev. 2011.



KARIN BLIKSTAD é mestranda em Ciência Política, Unicamp.

LÍGIA HELENA HAHN LÜCHMANN é professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC.

LUCIANA TATAGIBA é doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

MARIA CECÍLIA LOSCHIAVO DOS SANTOS é professora Associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e vice-presidente do Programa de Ciência Ambiental da Universidade São Paulo.

PATRÍCIA MARIA MENDONÇA é professora do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário FEI.

SHEILA STOLZ é doutoranda e mestre em Direito pela Universitat Pompeu Fabra – UPF, Barcelona, Espanha. É professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos – NUPEDH/FURG.

SYLMARA LOPES FRANCELINO GONÇALVES-DIAS é professora do Programa de Estudos Avançados em Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

TIAGO MENNA FRANCKINI é bacharel em Ciências Sociais pela UFPEL e membro do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGP/UFRGS e do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos – NUPEDH/FURG.

VALDENÉSIO ADUCI MENDES é doutorando em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política desde 2007.

Este livro foi editorado com a fonte Minion Pro. Miolo em papel pólen *soft* 80g; capa em cartão supremo 250g. Impresso na Gráfica e Editora Copiart em sistema de impressão *offset*.

Este livro compõe-se de um conjunto de artigos escolhidos dentre uma centena de trabalhos apresentados no “III Seminário Nacional e I Seminário Internacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, realizado na Universidade Federal de Santa Catarina em 2010. Trata-se de *papers* representativos da agenda de investigação que tem sido desenvolvida no âmbito dos pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS) e de artigos produzidos pelo NPMS, tendo em vista fomentar um diálogo ampliado.

