
Participação Popular: Especificidades e Transformações na Década de 80¹

Ana Cristina Braga Martes

DO IESP/FUNDAP

RESUMO

Este artigo, baseado em pesquisa de campo e discussão bibliográfica, analisa as formas de participação popular promovidas pelos grupos que reivindicam melhorias urbanas no Brasil, a partir de duas questões: suas relações com o aparelho de Estado e a diversidade das ações coletivas por eles promovidas. Discutem-se, de forma crítica, as noções de autonomia e clientelismo que a bibliografia nacional emprega para qualificar a atuação dos grupos, procurando destacar suas transformações e diversidades, bem como os problemas que se colocam diante das tentativas de institucionalização da participação popular.

INTRODUÇÃO

Em meio ao recente processo de abertura política brasileira, os grupos populares transformaram importantes aspectos de suas condutas e orientações. Isto porque eram ora pressionados pelo atendimento ou por uma maior participação nos órgãos públicos, ora obrigados a se organizar para participar dos canais abertos por iniciativas governamentais. Na busca de uma melhor adequação ao novo contexto político, imprimiram-lhes, também, contornos específicos. Com sua ajuda e pressão foram criados novos canais de

1 Este estudo é baseado na tese de mestrado "A Institucionalização dos Movimentos de Reivindicação Urbana no Brasil - As Secretarias de Saúde e a Participação Popular (1979-1989)", apresentada na Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, 1990; e nas pesquisas realizadas no Cebrap, cujas referências encontram-se na nota número 11 deste artigo. Agradeço a Ruth Cardoso, Simone Coelho, Ronaldo Porto Macedo Jr. e a Carlos Eduardo Souza e Silva por terem colaborado na discussão deste texto.

interlocução entre as populações locais e a administração pública, dentre os quais se destacam os conselhos populares nas áreas de saúde, educação e habitação, mutirões de guias, sarjetas e construção de casas populares. Também as plenárias de planejamento regional nas cidades metropolitanas inauguraram um novo tipo de consulta popular. A administração pública abriu-se, os grupos populares ocuparam novos espaços e os partidos políticos, oscilando entre uma presença mais ou menos discreta, não puderam se colocar como portadores do monopólio da representação popular. Por outro lado, as arenas locais onde os movimentos populares atuam ficaram marcadas pela disputa entre grupos, alguns até mesmo com opções partidárias publicamente assumidas, demonstrando com clareza que os contextos locais estavam bem longe da idéia de comunidade que dava suporte às representações em torno da participação popular da Igreja Católica, de setores da administração pública e mesmo de alguns estudiosos do tema. O local, abafado durante o período autoritário, emergiu com força política revigorada e, por isso mesmo, como espaço complexo e entrecortado por interesses e instituições *de fora*.

Dentro desse novo contexto, em que a participação popular foi revalorizada pelos órgãos formuladores e agentes de políticas sociais,² tornou-se imprescindível buscar uma melhor compreensão acerca das relações que os diversos grupos populares estão desenvolvendo com o aparelho de Estado e da diversidade das ações coletivas por eles promovidas. Este artigo traz uma discussão sobre estas questões. Ao analisar o discurso e a prática dos grupos populares, procura-se chamar atenção para suas transformações e especificidades, assim como para seus reflexos sobre o sistema político-institucional que, a nosso ver, colocam desde já um conjunto de problemas para a institucionalização das diversas formas de participação popular que estão sendo implementadas.

I

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O ESTADO: AUTONOMIA OU COOPTAÇÃO E CLIENTELISMO?

No debate sobre os movimentos populares, duas questões têm aparecido reiteradamente. A primeira refere-se à manutenção da autonomia dos movimentos sociais emergentes a partir do final da década de 70, e a segunda, ao caráter clientelista da participação popular chamada *tradicional*. Apesar de interligadas, abordaremos as duas questões separadamente.

2 A criação de tais instâncias de representação popular por grande parte dos governos peemedebistas eleitos em 82 e das recentes administrações estaduais e municipais petistas ocorre em número tão abundante, que dispensa nomeações. Há alguns trabalhos recentes que avaliam estas práticas participativas. Ver Cardoso e outros (1986), Almeida e Mingardi (1987), Sampaio (1988) e Simões (1990), Coelho (1992).

Quanto à primeira questão, pode-se afirmar que, de maneira geral, durante a década de 80, a bibliografia nacional, ao caracterizar os movimentos sociais recentes, procurou destacar especialmente três aspectos:

1. São manifestações espontâneas de setores sociais alijados do jogo institucional. Portanto, lutam por seu reconhecimento de forma alternativa, estabelecendo relações diretas com os setores nos quais demandam, prescindindo da intermediação dos partidos políticos. Aqui, nota-se, é destacado o caráter de exclusão desses setores emergentes e de contestação direta ao sistema político-institucional.
2. São organizações coletivas que estabelecem relações invariavelmente antagônicas com o Estado, uma vez que expressam justamente uma reação frente ao poder público, cuja ação pretere seus interesses e desconsidera seus valores. Aqui, a exclusão é novamente o principal elemento desencadeador dessas manifestações.
3. Sua organização interna é pautada por relações de simetria entre seus membros, e sua identidade é alicerçada em valores e práticas igualitaristas e autonomistas. Esses valores, ao mesmo tempo em que são compartilhados internamente, projetam-se *para fora*, fundamentando um ideal social. Nesse ponto, são definidos os dois elementos fundamentais na formação da identidade dos participantes, quais sejam: igualdade e autonomia, que orientam suas relações internas e externas.

Estas caracterizações, no entanto, foram indevidamente transformadas em conceito por alguns autores, para expressar aqueles movimentos sociais emergentes.³ Seu uso equivocado acabou cristalizando e uniformizando grande parte das análises, uma vez que qualquer manifestação popular passou a ser descrita e interpretada segundo essas características. Como o caráter autonomista e antiinstitucional dos movimentos era postulado *a priori*, pouca atenção foi dispensada às mudanças que poderiam ocorrer tanto na organização interna, quanto nas relações dos movimentos sociais com o sistema político institucional.⁴

3 Tais caracterizações, no entanto, não estavam fundamentadas apenas na conjuntura política do período. Esta, marcada pelo autoritarismo, poderia justificar, até certo ponto, tamanha ênfase às relações de confronto e antagonismo entre os grupos populares e o Estado. Entretanto, os problemas advindos de tais interpretações não estão circunscritos apenas a um quadro conjuntural específico, mas também conceitual. Caso contrário, as mudanças políticas ocorridas na década de 80 haveriam de ter afetado, com maior rapidez, nossa produção teórica.

4 Durante esse período, os trabalhos de Lojkin e Castells exerceram grande influência nas pesquisas sobre os movimentos sociais no Brasil (sobre tal influência, ver em Jacobi, 1980). Os autores nacionais que a eles recorriam valorizavam o aspecto político da participação popular, acrescentando às características anteriormente citadas, a seguinte proposição: são as contradições estruturais do sistema capitalista que dão origem aos movimentos sociais e, no caso das cidades, suscitam a emergência dos *movimentos sociais urbanos*. Vários pesquisadores, adeptos dessa

Até recentemente, os analistas menos críticos ao discurso das lideranças populares contribuíram para sedimentar um campo nebuloso, onde as expressões antigovernamentais não se distinguiam das antiinstitucionais. E foi justamente nessas últimas que as análises mais apressadas estiveram-se para concluir que os movimentos sociais emergentes no Brasil estabeleciam uma relação de negação com o sistema político, especialmente com o Estado, assegurando assim seu caráter autônomo. Poucos foram os estudiosos que incorporaram em suas análises as relações de interação entre Estado e sociedade e que atentaram para o fato de que os movimentos sociais poderiam instituir em suas práticas novas relações de poder, e não apenas negar o poder instituído,⁵ fugindo assim das interpretações esquemáticas sobre a participação popular no período populista precedente, polarizadas entre autonomia e cooptação.

Há exceções. Entre outros autores, *Cardoso e Boschi*, ao abordarem os movimentos sociais recentes tomam como foco de análise as relações de interação entre Estado e sociedade e passam a investigar as mudanças operadas no sistema institucional, fruto da atuação dos movimentos, dentro de um contexto de abertura política. Para ambos, os grupos populares vão se definindo durante suas relações com seu principal interlocutor: o Estado. Pois bem, se eles se definem nessa relação, somente é possível falar em autonomia em um sentido relativo, uma vez que os grupos necessitam ser reconhecidos por seus interlocutores enquanto agentes políticos, de forma que possam se afirmar nos processos participativos.

Segundo Robert Dahl, ter autonomia é não ser controlado por outro(s).⁶ Nesse caso, autonomia significa independência política para definir identidade e interesses e "não pode ser entendida, senão dentro de um contexto, pois, como controle, ela também é uma relação entre atores..."

Como descrever magnitudes de controle e autonomia? Não existe nenhuma maneira aceitável de descrever magnitudes de influência, controle e poder. Estes, quando mensurados, tendem a aparecer mais como metáforas do que como medidas. Contudo, pode ser útil pensar em montantes de influência e autonomia

interpretação, acreditavam que, como decorrência do desenvolvimento de tais contradições, os movimentos sociais urbanos estariam predestinados a transformar seu caráter original. Assim, eles passariam a atuar no plano político-partidário, superando suas formas espontâneas e reivindicativas, posto que apenas dessa maneira tais contradições estruturais poderiam ser resolvidas. Desse modo, alguns autores continuaram a enfatizar a existência de relações antagônicas entre os movimentos sociais e o sistema político, e a depositar grandes esperanças no papel transformador dos primeiros diante dos segundos, como um efeito necessário desse confronto. Ver, por exemplo: [Gohn (1983), Kowarick (1979) e Singer (1982)].

Exceção deve ser feita, entre outros, a *Cardoso* (1983), que nesse seu artigo pioneiro aborda justamente esse aspecto; *Durbam* (1984), *Santos* (1981), *Ribeiro* (1984) e *Boschi* (1987) em seu livro *A Arte da Associação*, onde aponta claramente a necessidade de estudos interativos e, mais especificamente, de pesquisas que avaliem o impacto provocado pelos movimentos sociais no quadro institucional.

6 Controle é definido por Dahl como uma relação causal. Ou seja, é uma relação entre atores em que as preferências, os desejos ou as intenções de um ou mais deles causam ações ou pré-disposições para a ação de outro(s) [Dahl (1982)].

como se eles pudessem variar (como renda e riqueza, por exemplo) sobre uma extensão de valores indefinidamente grande. Alguns escritores concebem (equivocadamente) poder e, portanto, controle e autonomia, com apenas duas quantidades: *tudo ou nada* [Dahl (1988)].

Outra ressalva faz-se necessária: a autonomia não deve ser mecanicamente identificada com ausência de inserção institucional ou com práticas antiinstitucionais. Caso contrário, a não-inserção institucional - ou estar *fora do Estado*, repetindo uma expressão tão velha quanto polêmica - seria condição necessária para garantir autonomia aos grupos populares e, conseqüentemente, a abertura de canais de participação popular no aparelho de Estado, ao contrário de contribuir para a consolidação da democracia no Brasil, seria inevitavelmente desastrosa para as classes populares. Da mesma forma, é necessário considerar que a manutenção de uma autonomia relativa dos grupos populares é condição para o exercício de uma participação popular democrática e pré-requisito da própria democracia. Porém, o fundamental a destacar é que as práticas participativas desenvolvidas durante a década de 80 no Brasil dificilmente podem ser explicadas através de noções maniqueístas de autonomia, que repetem o padrão *tudo ou nada*, como também não devem ser enquadradas em velhas polarizações — autonomia ou clientelismo, autonomia ou manipulação — espelhadas no passado populista.

Dessa forma, chegamos à segunda questão. A bibliografia nacional tem lidado com os mais diversos grupos de reivindicação urbana de maneira bastante controvertida. Ora eles são definidos por absoluta oposição, ora são tratados indistintamente. Encontramos exemplos do primeiro caso em alguns trabalhos que buscam contrapor as Sociedades Amigos de Bairro (SABs) aos movimentos sociais, genericamente nomeados [Gohn (1983) e Singer (1982)]. De modo geral, essa bibliografia qualifica as SABs como clientelistas, atreladas, cooptadas pelo Estado e pelos políticos. Em contrapartida, as práticas dos movimentos sociais são tidas como autônomas, independentes e transformadoras. Essas polarizações repetem, sem crítica, o discurso de lideranças envolvidas nos constantes enfrentamentos entre os mais diversos grupos de reivindicação urbana e resultam em definições construídas por contraste, que valorizam os movimentos e estigmatizam as SABs para uma crítica dessa bibliografia [Sakurai (1988)].

No segundo caso, os autores tratam indiscriminadamente os grupos de reivindicação urbana, enquadrando todos em denominações comuns: ora movimentos sociais urbanos, ora movimentos populares, quaisquer que sejam suas formas de ação e organização.⁷ Durante a década de 80, autores de diferentes visões, tais como Moisés e Durhan, passaram a trabalhar com essas categorias, que, apesar de muito abrangentes, pareciam úteis para diferenciar organizações comunitárias locais, ou de base — para fazer uso do vocabulário da época — de organizações partidariamente engajadas. Desse modo, quando comparadas aos partidos, tanto as SABs, quanto os movimentos de reivindicação urbana eram por eles denominados movimentos populares [Moisés (1978) e Durhan (1984)].

7 Boschi é um dos pesquisadores que procuraram chamar a atenção para a imprecisão destes dois termos [Boschi (1987)].

O primeiro procedimento incorpora - e superestima - as alterações das práticas de participação popular apenas dos movimentos sociais. O segundo faz perder de vista as diferentes formas de atuação que o termo *movimentos sociais* tende a encobrir. Ambos, portanto, evidenciam a necessidade de uma reavaliação das formas contemporâneas de ação coletiva dos diversos grupos de reivindicação urbana. Com a intenção de contribuir para esta reavaliação, tentaremos abordar, a seguir, esta questão.

Duas formas de ação coletiva

Entendemos que os diferentes grupos de reivindicação urbana desenvolvem simultaneamente duas formas de ação.⁸ A primeira chamaremos de instrumental de reciprocidade. Para a segunda, utilizando-nos da denominação empregada por Cardoso [Cardoso (1983)], chamaremos de instrumental pragmática. É preciso considerar que o caráter instrumental que ambas possuem é diferenciado. As primeiras utilizam a participação para servir a determinados objetivos, que são igualmente compartilhados por outras organizações com as quais mantêm relações de reciprocidade. No segundo caso, as relações externas de lealdade são bastante tênues e instáveis porque, pautando-se pelo pragmatismo, essas organizações buscam aliados temporários entre aqueles que possam ajudá-las a promover suas demandas com maior eficiência.

A primeira forma de ação coletiva, a instrumental de reciprocidade, é preponderante nos grupos populares que surgiram a partir da década de 70, tais como associações de moradores, clubes de mães, comunidades eclesiais de base, movimentos de saúde, entre outros. A segunda forma de ação coletiva, a instrumental pragmática, é mais característica de grupos como as sociedades Amigos de Bairro (SABs), associações de favela, etc. Contudo, como esta distinção é apenas analítica, um mesmo grupo pode, em momentos diferentes, comportar-se de uma ou de outra forma.

Estes dois meios de ação coletiva proferem um discurso sobre a participação que, geralmente, contém dois elementos comuns. O primeiro é à alusão a uma ética

⁸ Esta análise é decorrente das pesquisas de campo, mencionadas no início deste artigo, realizadas durante os anos de 1985 a 1989, no Cebrap, sob a coordenação de Ruth Cardoso. Foram pesquisados os seguintes bairros da cidade de São Paulo: Vila Antonieta e Jardim Nordeste (Zona Leste); Parque Bristol (Zona Sudoeste); Parada de Taipas e Carumbé (Zona Norte); Parque Regina, Parque Dorotéia e Santa Therezinha (Zona Sul). Os bairros foram selecionados em função do grau de mobilização local e articulação regional dos grupos populares e por apresentarem formas de organização e relação com os órgãos públicos diferenciadas. Em cada bairro foi reconstituída a história da atuação dos grupos e das redes de apoio. Foram realizadas aproximadamente 15 entrevistas em cada local (questionário aberto) com as principais lideranças populares (movimentos de saúde, SABs, movimentos de favela, associações de moradores, clube de mães, conselhos de saúde); funcionários e dirigentes de órgãos públicos locais (administradores regionais, diretores de Fabes, escolas e centros de saúde); políticos (parlamentares, assessores e dirigentes partidários); religiosos (padres, bispos e comunidades de Igreja). Além das entrevistas, foram feitas observações de campo: acompanhamentos de reuniões, atos de reivindicação, assembleias populares. Foram também analisados os documentos (atas de reuniões) e panfletos de propaganda e mobilização.

política: as lideranças populares justificam a participação como um compromisso pela realização de um bem comum. O segundo elemento é o apartidarismo, sempre utilizado para diferenciar o trabalho popular reivindicativo de um trabalho político-partidário, preservando, em relação a este, uma certa autonomia. Contudo, apartidarismo e ética política são valores que podem ser dotados de diferentes sentidos e utilizados de diversas maneiras. O importante, portanto, é observar o modo pelo qual se afirmam, no plano discursivo, e colocam em ação valores genéricos comuns.

Os discursos são claros: todos participam para promover um bem comum. Entretanto, para as lideranças pragmáticas, é o *território* que buscam representar (bairro, favela, região e assim por diante) que aparece como a entidade que deve beneficiar-se, primeiramente, dos recursos alcançados através de sua atuação. A base territorial é o elemento fundamental das representações sobre a participação. Em seguida, destaca-se a valorização de uma postura de *consenso* com os interlocutores institucionais. A representação territorial que para si reivindicam confere eficácia a seus propósitos, quando são também reconhecidas pelos governantes como mediadoras legítimas entre a administração pública e a população local. Por isso, não precisam exercer pressões através de grandes mobilizações. Basta que encaminhem seus pedidos ou abaixo-assinados, através do presidente da entidade ou de pequenas comissões. O terceiro aspecto refere-se a uma maior disponibilidade de "colaboração" com os órgãos governamentais. As lideranças pragmáticas colocam-se como aquelas que lutam por seus direitos, mas também reconhecem que têm deveres perante os órgãos públicos e que podem ajudar o governo a tomar melhores decisões. A colaboração aparece como a contraface do direito que lhes foi reconhecido, ao terem seus pedidos atendidos.

Nas ações coletivas instrumentais de reciprocidade a participação é valorizada também como a realização de um bem comum, entendendo-se, no entanto, que a luta de cada bairro deve expressar uma reação ante o poder público, o qual deverá beneficiar "todo o povo". Se no nível discursivo a questão local é abafada em favor das necessidades do "povo", na prática é à representação territorial que se recorre quando é preciso contestar ou negociar com os representantes governamentais. São as redes locais de apoio⁹ que possibilitam a mobilização necessária para demonstrar organização e representatividade popular. Contudo, o local é pensado tendo-se em vista uma mobilização que, por definição, deve atingir outros bairros para adquirir as características de um "movimento popular". As grandes mobilizações são marcadas por um discurso de "contestação" aos órgãos governamentais e por palavras de ordem que levam todos os participantes a expressar um posicionamento comum de protesto e cobrança.

9 É importante notar que a formação dessas redes sempre aparece mediada por uma ou mais instituições que devem possuir, ao mesmo tempo, uma incursão local significativa e um caráter abrangente, como, por exemplo, igrejas, partidos políticos, órgãos públicos, etc. Portanto, estas redes de mobilização e apoio, que podem induzir à participação popular ativa ou mantê-la em estado latente, são institucionais ou, pelo menos, integradas por grupos ancorados em instituições. Seus integrantes estão sempre dispostos a mobilizar os moradores tanto para integrar os movimentos, quanto para expressar solidariedade.

As duas formas de ação coletiva são formadas por grupos de solidariedade e valorizam a igualdade entre seus membros, embora em grau variado. As organizações que estabelecem relações instrumentais de reciprocidade possuem um discurso fortemente igualitarista e não valorizam o pluralismo, em parte porque a identidade do grupo é construída tendo os outros grupos como referência negativa, especialmente os pragmáticos. Geralmente, apóiam-se em argumentos lineares, que se fecham entre dois pólos: nós representamos os verdadeiros interesses populares e, por definição, qualquer outra representação é ilegítima. É a partir dessa e outras polaridades, tais como amigo-inimigo, nós-eles, povo-governo, que tais grupos constroem esquemas de interpretação da vida política e definem suas táticas de atuação, dificultando interações com os grupos populares mais antigos e com os representantes governamentais. Os pragmáticos reconhecem, ainda que timidamente, a existência de múltiplos interesses sociais, quando recusam o igualitarismo. Porém, ao se afirmarem como representantes do bairro, tentam se colocar acima desses interesses, buscando representar o que é comum. Essa postura, contudo, demonstra ambiguidade, quando outros grupos que não se vêem por eles representados entram em cena, dando início à disputa pela representação.

II

MOTIVAÇÕES, FINS E SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO

Para os grupos instrumentais de reciprocidade, a emergência da participação é justificada como fruto de uma "tomada de consciência". Não por acaso, têm como meta principal a *expressividade política*. Por isso, nos momentos de interlocução com os representantes governamentais é tão importante estigmatizá-los como inimigos. O processo reivindicativo, ao ser utilizado como um recurso que permite politizar seus participantes, assume uma postura de enfrentamento, mesmo que comprometa, por vezes, sua eficácia. A participação aparece como um *instrumento* de conscientização popular, mas, ao mesmo tempo, há o reconhecimento de que sem o atendimento a participação reflui. É por isso que a idealizam na forma de um movimento contínuo e crescente, cuja finalidade é alterar padrões predominantes de cultura política popular.

Entre os membros desse grupo, não raras vezes, a solidariedade para com os pobres, de cunho nitidamente religioso, transforma-se em ideal de luta política. O Jardim Nordeste, bairro em que nasceu o movimento de saúde da zona leste da cidade de São Paulo, ilustra claramente esta questão, como veremos a seguir.

No início da década de 70, dois religiosos introduziram nas atividades paroquiais um "trabalho de conscientização" com seus moradores, especialmente com as mulheres do Clube de Mães. Discutiam-se com essas mulheres temas presentes no cotidiano de cada uma delas, da vida no bairro e questões de âmbito nacional. É à criação de novos espaços de sociabilidade que se pode atribuir a importância desse trabalho que proporcionou a essas mulheres o acesso a discussões que antes não tinham. Além de incentivá-las a repensar suas relações

cotidianas, foi aberto um novo espaço de discussão de temas públicos. Posteriormente, as mulheres organizaram uma comissão de saúde e abandonaram os trabalhos na paróquia, por considerá-los assistencialistas. A Igreja, contudo, deixou marcas profundas no significado da participação. Apesar de questionarem os princípios de atuação baseados na generosidade cristã (que segundo elas impediam o enfrentamento e valorizavam a condescendência) e o caráter imediatista do trabalho pastoral, alguns itens que compõem o ideário religioso da participação comunitária não foram abandonados. A generosidade, agora transformada em solidariedade aos pobres, foi revalorizada e transformada num "ideal de luta" a longo prazo.

É dentro desse contexto — qual seja, da formação de novas identidades e criação de novos laços de solidariedade — que a participação aparece como um *fin em si mesma* e revela sua ambigüidade, pois, como já foi mostrado, ela é também valorizada enquanto *meio*, ou seja, um instrumento para promover a conscientização popular e produzir mudanças a longo prazo.

As lideranças pragmáticas expressam, à primeira vista, um posicionamento bastante homogêneo quanto à motivação e aos efeitos da participação: a elevação do nível de consumo dos bens públicos nos seus respectivos bairros. Para muitos, a obtenção de equipamentos urbanos (centros de saúde, escolas, creches, etc.) e posteriormente a melhoria no atendimento destes são os principais motivos aventados para explicar por que participam. Nesses grupos, as motivações absolutamente pessoais são assim justificadas: "participo por amor ao próximo", "luto em benefício de uma coletividade", "gosto de ajudar". Essas noções, contudo, exprimem um sentimento de abnegação, bastante distante do cunho notadamente político dos trabalhos de conscientização popular. Essas lideranças parecem não estabelecer, inicialmente, nenhuma relação necessária entre política e participação, mas sim entre participação, altruísmo e obtenção de melhorias. Em suas práticas comunitárias, a participação é valorizada como propiciadora de um enriquecimento pessoal e revestida de um caráter altruísta. Desse modo, apenas aparentemente a obtenção dos benefícios pode compreender todos os significados desse tipo de participação. Se considerado o conjunto dos atributos imputados à participação por estes grupos, pode-se colocar que, assim como para os de reciprocidade, aquela tem um *fin em si mesma*.

É certo que, ao olhar para as ações coletivas instrumentais de reciprocidade, podemos ver com mais clareza aquilo que, nas palavras de Hirschman, expressa uma "fusão entre luta e prazer", tão característica das ações coletivas inovadoras. Contudo, é igualmente certo que as perspectivas de mudança na qualidade de vida (seja "de todo o povo" ou de um território mais restrito), de desenvolvimento pessoal e de realização de um bem comum são computadas como retribuições compensadoras e dão grande motivação aos que participam desses dois tipos de ação coletiva.

Isto não equivale a dizer, no entanto, que os custos da participação passem totalmente despercebidos. Os integrantes de ambos os grupos queixam-se freqüentemente das dificuldades que têm de enfrentar para promover a participação popular.

As maneiras pelas quais as lideranças populares explicam a emergência de uma ação coletiva podem ser reduzidas a duas relações: quanto maior a

consciência e a tensão com o adversário, maior a participação (grupos de reciprocidade); quanto maior a aquisição de benefícios públicos, maior a participação (grupos instrumentais de reciprocidade).

É interessante considerar tais explicações à luz de algumas teorias de ação coletiva. Segundo Olson, a participação em um grupo não deve ser explicada apenas como decorrência imediata do interesse do indivíduo em obter os bens públicos ou coletivos que o grupo reivindica, mas também do desejo do indivíduo de usufruir os "incentivos seletivos" que os grupos oferecem aos que deles participam.¹⁰ A participação é, então, decorrente de uma tomada de posição racional a partir de uma análise individual da relação entre os custos e os benefícios da participação. É certo que o modelo explicativo proposto por Olson aplica-se a grandes organizações, e não a pequenos grupos, como é o nosso caso. Também é preciso considerar que as justificativas das lideranças populares anteriormente arroladas devem ser interpretadas como recursos discursivos que fazem alusão a um ideal comunitário/igualitarista, pois, na prática, o *status*, a influência local, o acesso aos gabinetes e um certo reconhecimento público podem ser também interpretados como "incentivos seletivos" à *la* Olson, que especialmente as lideranças pragmáticas não dispensam.

Entretanto, embora esses aspectos possam entrar no cômputo dos benefícios, o conjunto dos resultados esperados e adquiridos pelos que participam das ações coletivas aqui analisadas vai muito além dos benefícios individuais. Ademais, adotar apenas as perspectivas individuais para explicar a participação nas ações coletivas talvez possa ser útil para explicar por que as pessoas preferem se abster, mas dificilmente poder-se-á explicar por que elas efetivamente participam. Como diz Hirschman: "as explicações para o fato de que vários indivíduos se dispõem a dedicar parte de seu tempo à promoção de ações coletivas não podem ser reduzidas a modalidades de racionalidade econômica". Conforme Hirschman (1983) e Pizzomo (1988) observam, é preciso considerar que certas ações coletivas são também propositoras de novas identidades, empreendedoras de novas formas de sociabilidade e de integração de indivíduos em redes de solidariedade.

Se é verdade que a relação custo — benefício pode ser relevante para cada indivíduo decidir se deve ou não participar, não é menos relevante que — especialmente nas ações instrumentais de reciprocidade — a identidade, a sociabilidade e a solidariedade são fatores que podem entrar, de algum modo, nessa avaliação.¹¹ Como disse uma velha

10 Olson chama de "incentivos seletivos" o conjunto de bens, simbólicos ou materiais, oferecidos pelos grupos que reivindicam bens públicos ou coletivos aos indivíduos que participam de tais grupos. Segundo o autor, o indivíduo se dispõe a participar de ações coletivas que reivindicam um bem público, pensando em desfrutar dos "incentivos seletivos" e não porque deseja obter o bem público reivindicado pelo grupo. Afinal, continua Olson, é da natureza do bem público que todos dele possam usufruir. Assim, a opção individual mais racional é a de deixar que outros arquem com os custos da participação, pois, uma vez obtido o bem, todos os indivíduos poderão usufruí-lo, e não apenas os que por ele lutaram. [(Olson (1969)].

11 Na pesquisa constatamos a existência de pessoas que se aproximam dos grupos de reivindicação urbana com o objetivo de obter vantagens pessoais, especialmente quando se trata de conselhos de saúde. Algumas delas passaram a participar dos grupos pensando em obter remuneração pelo trabalho comunitário, outras porque queriam ser favorecidas no atendimento, etc. Entretanto, os que se dispõem a participar apenas em busca de vantagens, com o tempo acabam abandonando o

liderança popular, "militância não tem preço". Como calcular o custo daquilo que não tem preço?

Nos grupos de alta lealdade, os custos da participação *tendem* a zero. Segundo Pizzorno, nesse caso, "a participação é necessária para confirmar uma identidade coletiva" [Pizzorno (1988)]. Solidariedade e identidade fazem parte do horizonte de expectativas daqueles que participam. Continuando a leitura deste autor, podemos entender com mais facilidade, porque a possibilidade de ocorrerem *caronistas*¹² nas ações coletivas pragmáticas é maior que nas de reciprocidade. Nestas últimas, a identidade dos grupos é mais forte e, portanto, não admite uma tomada de posição independente. Além disso, deixar de participar, nesse caso, é deixar de se beneficiar dos laços de solidariedade e da reafirmação de identidades. Já nas ações coletivas pragmáticas, a utilidade da ação, que no caso pode ser pensada como a obtenção dos bens reivindicados, é mais valorizada, apesar de não exprimir todos os resultados esperados. Para aqueles que participam esperando apenas obter um bem público, é mais vantajoso deixar que outros ajam por eles ou, ainda que venham a participar, façam-no apenas o tempo necessário à obtenção do bem. Essas atitudes são menos rejeitadas - e podem até ser incentivadas - nos grupos pragmáticos, que nos de reciprocidade.

Cabe ainda uma última observação acerca das relações que as lideranças estabelecem para explicar a participação anteriormente mencionada. É interessante notar que nenhuma liderança tenha relacionado maior participação à melhor posição social, tal como proposto pelo chamado *modelo da centralidade*.¹³ Tal modelo estipula a seguinte relação: quanto mais elevada for a posição social de um indivíduo, maiores são as chances de ele participar. Neste caso, a posição social pode ser medida pela renda, inserção profissional, grau de instrução, etc., tal como o faz Milbrath (1965). Pode-se, ainda, adotar outros indicadores como conhecimento de problemas e personalidades políticas, interesse pela política, etc., tal como os empregados por Almond e Verba no trabalho "The Civic Culture" (1966).

É curioso o fato de que os participantes dos grupos de reivindicação urbana, embora não todos, sobressaiam-se em frente do restante dos moradores de seus bairros, também pelas seguintes qualidades: são mais bem informados, têm ótima fluência verbal (inclusive os que são analfabetos), e muitos deles são amigos de

grupo, pois, além de verem frustradas muitas de suas expectativas, esse tipo de participação exige também uma militância. Assim, ao relacionarem seus custos a seus benefícios, certamente concluirão que não vale a pena continuar participando. Como diz Pizzorno: "mesmo quando os incentivos seletivos estão presentes, é improvável que eles possam explicar as ações coletivas duradouras, posto que tais incentivos são distribuídos desigualmente: "Se uma ação coletiva durar, só pode ser porque a ação está se tomando um fim em si mesma para as novas identidades que estão se formando ou para reconfirmar identidades antigas" [Pizzorno (1988, p. 375)].

12 Caronistas ou *free riders* é o termo empregado por Olson para designar aqueles indivíduos que preferem deixar que outros ajam pela obtenção de um bem público, posto que, exatamente por ser público, ele poderá usufruir do bem, mesmo sem ter lutado por ele [Olson (1969)].

13 Para uma discussão a respeito deste modelo, [Pizzorno (1988)].

pessoas importantes (parlamentares, técnicos do serviço público, professores universitários, etc.). Alguns chegam a morar nas melhores casas do bairro, e raros são os que moram nas piores e têm um melhor nível de consumo (vários deles têm carro e casa própria). Muitas dessas qualidades foram adquiridas, enquanto outras podem ser interpretadas como dons naturais, vocação, ou qualidade pessoal, que muitas lideranças populares julgam possuir.¹⁴ Contudo, parece inegável que, ao começarem a participar, algumas dessas qualidades se acentuam.

Embora possa causar mal-estar às lideranças que justificam sua participação como um compromisso ético, em nossa pesquisa verificamos que a participação pode proporcionar ascensão social. Diversas lideranças populares passaram a ocupar cargos públicos, conquistaram mandatos parlamentares ou se profissionalizaram como assessores políticos. Curioso, ainda, é que a idéia norteadora do modelo da centralidade, ou seja, a que relaciona participação com posição sócio-econômica, também pode ser útil para analisar a posição de cada indivíduo no interior de um grupo. Entretanto, é sempre difícil saber se a participação é causa ou consequência das posições de que atualmente desfrutam, uma vez que ambas as condições têm efeito cumulativo: aqueles que participam possuem atributos que os destacam dos demais, e, justamente por participarem, essas qualidades tendem a aumentar. De qualquer forma, para as lideranças, esse tema parece uma heresia, uma vez que tal modelo pressupõe uma certa estratificação interna, e esses grupos têm a igualdade e a solidariedade como normas. Todavia, uma maior investigação nesse sentido poderia mostrar que não são os marginalizados e nem os espoliados que promovem os grupos de reivindicação urbana.

III

AS RELAÇÕES COM O SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Não são raras as interpretações que imputam às conexões, freqüentemente ocultas, entre os partidos políticos e os movimentos sociais como tentativas espúrias de utilização dos primeiros pelos segundos, quer através do clientelismo, quer da infiltração militante. Segundo Durhan, o caráter oculto de tais conexões deve-se ao fato de que, apesar de desempenharem o importante papel de estabelecer elos entre mobilizações restritas e forças sociais mais universalizantes, a aproximação dos partidos desfaz a *comunidade dos iguais*, essencial para interpretar as carências como a negação de um direito de todos [Durhan (1984)]. De fato, a aproximação entre os partidos e os mais diversos grupos de reivindicação urbana produz um efeito ambíguo. Ao mesmo tempo em que ela

14 Sobre as qualidades particulares que as lideranças populares julgam possuir, ver Sakurai (1988) e Caldeira (1987).

alarga o horizonte político de seus participantes, que passam a atribuir ao ato de reivindicar algo mais que o mero atendimento, essa aproximação dificilmente é aceita por todos e é, portanto, restritiva.

Os grupos populares de reivindicação urbana se definem como apartidários. Entretanto, políticos e lideranças partidárias, não raras vezes, colocam-se como mediadores de suas reivindicações diante dos órgãos governamentais. Esta mediação pode, no entanto, assumir formas distintas.

A relação instrumental de reciprocidade caracteriza-se pela escolha de um tipo diferente de mediador político, que deve se colocar como representante permanente das coletividades, compartilhando de seus objetivos e ideais.

Quando o mediador é portador de um mandato parlamentar, ele deve se colocar como parte do grupo, oferecer assessoria e infra-estrutura para a expansão dos movimentos, prestar contas de sua atuação e ter lideranças populares na sua assessoria. Em contrapartida, os grupos devem apoiar o parlamentar mediador nas campanhas eleitorais. Em suma, a relação é instrumental e recíproca porque os movimentos dão respaldo popular e eleitoral a esses parlamentares que, em troca, defendem suas propostas no âmbito institucional.¹⁵

Nesse sentido, tais grupos contribuem para operar uma mudança significativa em termos da representação política: a de que o representante não deve tomar o lugar do representado.¹⁶ É estabelecido um tipo de "representação como relação de delegação" [Bobbio (1986)] que visa minimizar a distinção entre representantes e

15 O discurso do deputado federal Eduardo Jorge Martins (PT-SP), no VI Encontro do Movimento de Saúde da Zona Leste da cidade de São Paulo, ocorrido em 1988, é bastante revelador deste tipo de relação. Apresentado como membro fundador do MSZL, o deputado presta contas de sua atuação durante a Assembléia Nacional Constituinte e detém-se a explicar aos participantes do Encontro seu posicionamento no capítulo referente à saúde, destacando a defesa do Sistema Único de Saúde a nível nacional e da criação de conselhos populares de saúde em todos os níveis desse sistema. O deputado fez questão de frisar que ele havia proposto, na Comissão de Saúde da Assembléia Nacional Constituinte, o fim da saúde privada (apesar de ter consciência de que seria vetada) porque essa era a proposta do movimento. Tal atitude, aparentemente desviada do ponto de vista político, pode ser interpretada como uma resposta simbólica do deputado aos seus eleitores, representados pelo MSZL. De fato, ao terminar seu relato, o deputado é amplamente aplaudido e, no final do Encontro, ele é mais uma vez consagrado como *aquele que pode falar por nós*. Sobre este tipo de conduta do representante em relação a seus representados, [Campilongo (1988)].

16 Francisco de Oliveira analisa essa mudança no sentido da representação e a considera um dos elementos explicativos para a vitória do PT em 1988 [Oliveira, (1989)]. Mas é importante observar que, pelo menos em tese, esta era também a visão do PMDB no início da década de 80. Segundo seus documentos, os resultados das práticas participativas deveriam incidir sobre os dois pólos envolvidos: as comunidades e o aparelho administrativo, posto que a participação é instrumento de educação popular e, ao mesmo tempo, elemento democratizador da administração pública. Nesse sentido, o fim último da participação é a co-gestão governamental, "grau mais elevado de participação popular", segundo o mesmo documento. É sob essa ótica que democratizar a administração pública significa "decidir junto", aproximar a sociedade do Estado, até então "estancados pelo autoritarismo" ("*A Batalha da Descentralização do Governo Monteiro*", Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, 1986, pág. 12).

representados, através de um sistema de instruções vinculantes. Em outras palavras, essa relação expressa uma visão de mandato próxima ao mandato imperativo, exatamente no sentido de o representante dever expressar apenas os interesses daqueles que o elegeram.¹⁷ Entretanto, no caso destes grupos, o representante parlamentar não se coloca como um mero *embaixador*, pois tem maior autonomia, ainda que sua independência não deva ultrapassar certos princípios estabelecidos pelos grupos. Além disso, o representante deve possuir certas qualidades como carisma, capacidade de transmitir segurança e credibilidade, fato que, somado aos anteriores, contribui para que os parlamentares mediadores exerçam um expressivo grau de influência sobre seus representados. Apesar de partidários, estes grupos possuem fortes identidades políticas, as quais acabam funcionando como um filtro para o recrutamento de novos membros.

No cotidiano dessas lideranças que participam de ações instrumentais de reciprocidade, a autonomia popular em frente do sistema político-institucional aparece como uma tomada de posição bastante enfatizada, porém pouco elaborada. A autonomia é mais importante pelo seu efeito expressivo, pois nem sempre se traduz em práticas concretas do grupo. A noção de autonomia é usada como um anteparo à manipulação e, em alguns casos, até mesmo à participação popular institucionalizada no aparelho de Estado. Sobre isso não há, entretanto, consenso. Alguns grupos defendem a ampliação dos espaços institucionais de participação popular, por entenderem que poderão influir mais efetivamente na definição das políticas públicas. Outros, porém, a refutam porque querem total independência para atuar. Na prática, escolhem um ou outro, dependendo de cada situação.

Quanto aos grupos pragmáticos, a escolha do mediador tem como critério privilegiado a eficácia no atendimento das demandas do grupo. Portanto, não é necessário que compartilhem de uma mesma identidade política ou ideológica: "Partido não importa, o que importa são as pessoas...". As declarações das lideranças pragmáticas parecem apoiar-se em uma racionalidade específica: "uso aqueles que querem me usar". Trata-se de uma relação interessada e fundada num cálculo de curto prazo que tem como meta buscar o apoio de políticos com trânsito nas esferas de decisão. Nem mesmo nesses grupos os políticos estão isentos de críticas. Mas, ao invés de optarem por um afastamento radical, consideraram que qualquer político ou partido são canais legítimos, desde que sejam eficazes.¹⁸

17 Com isso, não estamos afirmando que essa relação realiza, de fato, um mandato imperativo. Tal conceito tem um caráter histórico que não pode ser esquecido. Circunscrito a um quadro institucional específico, o exercício do mandato imperativo resultava em uma total ausência de autonomia do representante: "(no fim da Idade Média)... os mandatários eram delegados de um burgo, comunidade ou estrato específico da população. Não eram dados poderes de decisão ao mandatário; as decisões deviam ter apenas a aprovação expressa dos mandantes e, portanto, deviam ser decididas previamente entre eles sem que o mandatário pudesse ser destituído dessa condição. Desse modo, o representante não tinha nenhum poder de decisão autônoma, era apenas orador indicado para expor as reivindicações de seu burgo, corporação ou classe social" [Kinzo (1980, p. 31) e Pitkin (1972)].

18 Nos bairros pesquisados encontramos situações bastante inusitadas, como, por exemplo, a que ocorreu no Parque Dorotéia, na zona sul da cidade de São Paulo. Uma liderança local, membro da Sociedade Amigos de Bairro e muito ligada a um deputado do Partido da Frente Liberal,

Os mediadores dos grupos pragmáticos apenas desempenham a função de levar os pedidos até os órgãos públicos. Seu convívio com cada grupo é, geralmente, ocasional, e os mediadores são continuamente redefinidos, segundo os resultados eleitorais. Portanto, esse tipo de relação não favorece a conversão do atendimento em apoio eleitoral, mesmo quando o processo reivindicativo é bem-sucedido. Nesse caso, como o atendimento não resulta *necessariamente* em voto, não é pertinente concluir que tais grupos são transformados, no processo reivindicativo, em clientelas eleitorais. Apesar disso, tanto as lideranças pragmáticas, quanto os políticos continuam a agir como se essa relação entre mediação e voto fosse verdadeira. Para os primeiros, é interessante cultivar essa aparência para facilitar o acesso aos órgãos governamentais e manter uma posição privilegiada diante dos outros líderes locais. É justamente este jogo que permite às organizações pragmáticas resguardar para si uma certa autonomia, visto que não estabelecem relações duradouras e de fidelidade nem com partidos, nem com parlamentares. Dessa maneira, podemos dizer que as lideranças pragmáticas valorizam a autonomia de uma maneira própria, a qual lhes possibilita uma conduta pautada pelo pragmatismo.

IV

CONCLUSÃO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

As iniciativas governamentais que visam institucionalizar a participação popular têm se resumido à criação de conselhos populares ou conselhos setoriais com representação popular.¹⁹ Em função do quadro exposto, quais são os problemas que se apresentam diante de tais iniciativas? Entendemos que eles se referem, por um lado, às formas de representação e, por outro, a um ponto que, como se procurou demonstrar, é fundamental na participação popular: a identidade dos grupos.

Quanto ao primeiro ponto, conforme seus regulamentos, estes conselhos devem ser integrados por representantes de coletividades. Como foi mostrado neste trabalho, grupos diversos disputam entre si o direito à representação do conjunto dos moradores. Entretanto, o acesso de diversos grupos aos canais de

começou a participar das plenárias regionais da Administração Regional de Santo Amaro porque queria obter um benefício para seu bairro. Isto se deu durante a gestão de Luiza Erundina, e a liderança rapidamente percebe que, naquele contexto, fazer parte do PT poderia lhe dar uma série de facilidades. Por isso, ela chega a se inscrever no partido e a promover reuniões entre parlamentares petistas e os moradores, em sua própria casa, embora até então tivessem ocorrido muitos conflitos com os petistas da região.

19 Muitos deles estão sendo ratificados nas leis orgânicas aprovadas ou ainda em discussão no Congresso Nacional, como saúde, educação e assistência social.

participação que têm um pequeno território como base de representação exige soluções de menor custo: assembléias de moradores, reuniões com grupos de representante ou eleições que envolvem um número não muito grande de pessoas.

Há casos em que as soluções são mais difíceis, porque exigem representação em nível estadual ou nacional. Como recortar a coletividade, por exemplo, dos usuários do serviço nacional de saúde? A Constituição de 1988 assegura a universalização do acesso ao sistema de saúde pública no Brasil. Isto significa que todos os brasileiros deveriam estar representados no Conselho Nacional de Saúde através do voto direto? Trata-se, neste caso, de algo inviável, diante do qual a única alternativa parece ser a de reduzir o escopo da representação. É o que vem ocorrendo frequentemente com os conselhos populares, ou com participação popular: a escolha de representantes é feita através de grupos organizados. Entretanto, como vimos, os grupos têm motivações, identidades, práticas e interesses bastante diversificados. Assim, se pensada a representação para além do nível local e a partir de grupos constituídos, dificilmente haveria possibilidade de indicar representantes respeitando-se as diferenças entre eles. Contudo, se estas não forem contempladas, os representantes terão grande chance de falar em nome de poucos, o que fatalmente abalará seu poder de pressão e de negociação nos colegiados.

Os conselhos até agora criados definem genericamente as coletividades que devem integrá-lo e são omissos em relação a regras e procedimentos institucionais a serem adotados para a escolha do(s) representante(s) popular(es). Paralelamente, constata-se que tais organismos estão sendo criados sem que sejam definidos mecanismos que possam garantir, ou mesmo aferir, um grau mínimo de representatividade dos representantes das coletividades—mesmo que restritas—e o que é pior: são igualmente indefinidas suas esferas de atuação e seu âmbito de decisão.

Quanto ao segundo ponto, tentamos mostrar que as identidades dos grupos populares são permanentemente reafirmadas ou refeitas e a institucionalização da participação afeta diretamente as identidades já constituídas, uma vez que ela altera as condições de interlocução: partes em conflito passam a compor um organismo comum. Desse modo, um grupo que aceita participar de um conselho em um órgão público parece se colocar, com variações de intensidade, diante de duas possibilidades limites. Por um lado, se a sua participação for eficaz e, portanto, suas propostas acatadas, ele se torna co-responsável pela política implementada pelo órgão no qual está alocado, posto que ajudou a formulá-la. Assumir a co-decisão não parece ser problemático para os grupos pragmáticos, que aceitam a colaboração. Mas o é para os instrumentais de reciprocidade, uma vez que sua identidade é definida por oposição ao conjunto das ações governamentais e tem por base um discurso de contestação. Para estes grupos, assumir a co-decisão pode resultar em uma perda brutal de identidade. Para enfrentar este problema, os grupos de reciprocidade teriam de assumir um elevado risco de desagregação, ao terem de refazer sua identidade anterior. Mesmo que o dirigente governamental estabeleça relações instrumentais de reciprocidade com o grupo em questão, para manter a um só tempo esta relação e sua identidade inicial, é necessário que ambos tomem um *outro* como referência negativa. Isto é possível, por exemplo, quando no conselho de um bairro, no qual o administrador regional tem relações de

reciprocidade com o grupo, o *outro* é o secretário municipal, ou estadual. Não se pode ter, porém, relações de reciprocidade com aquele que é responsável último pelas decisões sem, ao mesmo tempo, perder a identidade inicial de oposição. Neste caso, o grupo teria que reformular importantes aspectos de sua identidade original.

Por outro lado, se a participação do grupo não for efetiva, ou seja, se as suas demandas não forem incorporadas, pode continuar atuando dentro dos conselhos como expressão da voz de uma minoria contestadora. Contudo, ele reduz a eficácia de sua participação. Este, por sua vez, é um problema para os grupos pragmáticos que, tal como anteriormente assinalado, apesar de serem grupos de solidariedade, participam, porque, entre outras coisas, querem obter os benefícios reivindicados. Entretanto, este não é um problema para os grupos instrumentais de reciprocidade — que podem, pelo menos por um certo tempo, buscar apenas a expressividade em suas ações —, exceto quando os responsáveis pelas decisões têm com eles relações de reciprocidade, e não há como eleger conjuntamente um *outro* para contestar. Nestas situações, o problema anterior se recoloca: ou os grupos rompem com a reciprocidade, ou assumem a co-decisão e perdem identidade inicial. Neste último caso, outros grupos podem vir a ocupar o papel de contestação que até então desempenhavam.²⁰

Assim, se pensada a questão da eficácia da representação popular institucionalizada, parece não haver saída para os grupos de reciprocidade nos casos limites aqui considerados. Contudo, não seriam exatamente estes os grupos que revelam ter um maior *horizonte de tempo* [O'Donnell (1989)], segundo as palavras de O'Donnell, exatamente porque sua atuação e expectativas vão além das demandas pontuais? E, em contrapartida, não são exatamente para estes grupos que a institucionalização da participação popular é mais problemática, exatamente em função da natureza de sua identidade? Dito de outra forma, não são exatamente estes grupos que mais resistem a promover, ainda nas palavras de O'Donnell, o *alargamento de suas identidades*, alargamento este necessário à construção de instituições democráticas? O interessante, nestes dois casos, é que eles ilustram exemplarmente a tensão sempre presente nas tentativas de institucionalização da participação popular: como participar, tomar parte, mantendo interesses e identidade próprios e, portanto, autonomia?

Os desfechos possíveis para os problemas aqui apontados são imprevisíveis. Não há como antever o comportamento dos agentes políticos envolvidos nas tentativas de institucionalização da participação popular em curso. Os conselhos ligados aos ministérios da área social terão participação popular efetiva e representativa? Os diversos grupos populares envolvidos aceitarão participar e pautarão seus

20 Parece evidente que, se os conselhos ou qualquer outro mecanismo de representação popular institucional não demonstrarem um grau mínimo de eficiência e não forem valorizados como instâncias legítimas de participação, em nada poderão contribuir para a democratização institucional. Em outras palavras, não basta que estes mecanismos sejam criados. É preciso que eles sejam reconhecidos como instâncias legítimas de mediação de interesses.

posicionamentos a partir da definição de um campo comum, resguardando um relativo grau de autonomia para definir identidades e interesses, de maneira a fortalecer as tentativas de institucionalização da representação popular?

Estas questões são significativas para a institucionalização da representação popular, especialmente a nível nacional, visto que, neste caso, as instâncias de representação estão alocadas de maneira muito distante daquilo que se busca representar: os usuários. Como se procurou demonstrar, a vitalidade e as potencialidades da participação promovida pelos diversos grupos populares têm suas raízes mais sólidas e ricas no nível local. Nele são constituídas as identidades e são estruturadas as redes de apoio e de mobilização. É, portanto, o nível de representação e participação local que deve ser reforçado, porque é no âmbito local que os grupos, ou seus representantes, podem interferir, reivindicar, negociar ou brigar com maior força e legitimidade.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria Hermínia T; e MINGARDI, Guaraci. *A política participativa: concepções e morfologia da participação nos programas sociais*. s.n.t. mimeo. Trabalho apresentado no Encontro anual da ANPOCS, Aguas de São Pedro, 1987.
- BAVA, Caccia Silvio. A Luta nos bairros e a luta sindical. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BOBBIO, Norberto, et alii. *Dicionário de política brasileira*. Brasília, Ed. UnB, 1986.
- BOSCHI, Renato Raul. *A Arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- CALDEIRA, Tereza P. Cotidianeidad y Política. In JELIN Elizabeth. *Ciudadania em identidade: las mujeres y los movimientos sociales Latinoamericanos*. Genebra: UNRISD, 1987.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Ática, 1988.
- CARDOSO, Ruth. *Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática*. São Paulo: CEBRAP, 1988.
- . *Movimentos sociais urbanos: balanço crítico*. In: SORJ, B.; TAVARES, Maria H. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARDOSO, Ruth et alii. *Descentralização administrativa e política local*. São Paulo: CEBRAP, 1986. mimeo. Relatório de Pesquisa.

- _____. *Descentralização administrativa e política local de saúde*. São Paulo: CEBRAP, 1987. mimeo. Relatório de pesquisa.
- _____. *Movimentos sociais: em busca de novos horizontes interpretativos*. São Paulo: CEBRAP, 1989. mimeo. Relatório de Pesquisa.
- _____. *Políticas sociais: a relação entre as agências públicas e seus usuários*. São Paulo: CEBRAP, 1989. mimeo. Relatório de Pesquisa.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- COELHO, Simone. *O estado e os movimentos pró-moradia: a construção de uma relação democrática*. São Paulo: USP, 1992. Dissertação de Mestrado.
- DAHL, A. Robert. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale Univ. Press, 1982.
- DOIMO, Ana Maria. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.
- DURHAN, Eunice. "Movimentos sociais, a construção da cidadania." *Novos Estudos CEBRAP*, n. 10, P.24-30, out. 1984.
- GOHN, Maria da Glória. *Lutas Populares Urbanas: um estudo sobre os movimentos urbanos destacando-se a luta por creches em São Paulo*. São Paulo: USP/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1983. Tese de Doutorado.
- HIRSCHMAN, Albert. *De consumidor a cidadão*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1970.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos populares urbanos no Brasil. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 1980.
- _____. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- MINZO, Maria D. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980.
- KOWARICK, Lúcio. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura*. *Revista ANPOCS*, Vol. 1, n. 3, 1987.
- MAINWARING, Scott. *Os movimentos populares de base e a luta pela democracia: Nova Iguaçu*. In: STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- MELLUCCI, Alberto. *The new social movements: a theoretical approach*. *Social Science Information*, Vol. 19, n. 2, 1980.
- MOISÉS, José Álvaro (Org.). *Alternativas populares de democracia*. Petrópolis: Vozes, 1982.

- _____. *Cidadania e participação*. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- _____. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; CEDEC, 1978.
- MOURA, Alexandrina Sobreira (Org.). *O estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- O'DONNELL, Guillermo; REIS, Fábio W. (Orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira. *O estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco. Eleições: mais que simplesmente... *Novos Estudos CEBRAP*, n. 23, p. 3-6, mar. 1989.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. New York: Cambridge Univ. Press, 1969.
- PITKIN, Hannah F. *The concept of representation*. Los Angeles: Univ. of California Press, 1972.
- IZZORNO, Alessandro. Algum tipo diferente de diferença: uma crítica das teorias da escolha racional. In: O'DONNELL, G. et alii. *Desenvolvimento e política*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. Introdução ao estudo da participação política. *Quaderni di Sociologia*, n.3/4, 1988.
- RIBEIRO, Ana Clara Machado e. *Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias*. s.n.t. mimeo. Trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1984.
- SAKURAI, Célia. *Estudo de associação de bairro da cidade de São Paulo*. São Paulo: USP/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1988. Dissertação de Mestrado.
- SAMPAIO, Helena. *A participação popular no programa Cozinhas Comunitárias*. São Paulo: USP/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1988. Dissertação de Mestrado.
- SANTOS, Carlos N. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SIMÕES, Júlio. *A política da participação: uma etnografia da primeira gestão municipal do PT em Diadema*. Campinas: UNICAMP/Dep. de Ciências Sociais, 1990. Dissertação de Mestrado.
- SINGER, Paul (Org.). *São Paulo: o povo em movimento*. São Paulo: Vozes, 1982.
- SOARES, Luiz Henrique. Gestão municipal: participação. In: FUNDAÇÃO SEADE. *A Nova Constituição Paulista*. São Paulo: FUNDAP; SEADE, 1989.