

# Associativismo e participação em São Paulo

AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004

*Lígia Helena Hahn Lüchmann\**

Resenha

O livro *A participação em São Paulo* reúne uma série de artigos voltados para a análise do associativismo e da participação na cidade de São Paulo. Embora geograficamente delimitados, os estudos constituem-se em referência central para a atualização dos conhecimentos acerca das possibilidades, ambigüidades e dos desafios das práticas participativas, transcendendo, portanto, os limites da territorialidade.

Dividida em duas partes, a obra não apenas atualiza, como redimensiona e aprofunda, em variados aspectos e ancorada em rico material empírico, os olhares interessados na compreensão das íntimas correlações entre associativismo, participação e democracia. A primeira parte dedica-se à análise do associativismo paulista através de cinco artigos que, com recortes diferenciados, afirmam a presença e a importância do associativismo nas configurações sociopolíticas da cidade. Diferentemente das abordagens que reiteram uma cultura política de corte individualista e privatista, os autores descortinam, embora com todas as ambigüidades e complexidades, uma sociabilidade política ancorada em práticas e relações de base coletivista, participativa e horizontalizada. A segunda parte trata de discutir diferentes dimensões das experiências de participação institucional – notadamente os conselhos gestores de políticas públicas e o Orçamento Partici-

---

\* Professora do Depto. de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

pativo (OP). No seu conjunto, os artigos fornecem uma rica constelação de pressupostos que ampliam nossa compreensão sobre os mecanismos que operam na implementação de procedimentos de inovação institucional.

No primeiro artigo, intitulado “O associativismo na cidade de São Paulo”, Leonardo Avritzer, Marisol Recamán e Gustavo Venturi apresentam uma interessante discussão sobre a realidade associativa naquela cidade, perpassando dimensões analíticas quantitativas e substantivas. No que diz respeito aos aspectos quantitativos, e em contraposição aos dados da pesquisa do IBGE (PND, 1996), os autores trazem informações valiosas a respeito do quadro associativo da cidade, através de pesquisa empírica (Criterium, 2003) que resgata um conjunto de práticas associativas cujo grau de informalidade impede sua visibilidade nos relatórios que se pautam nas organizações formais. Além da ampliação do universo participativo (19% da população), o artigo ressalta a prevalência de dois tipos de associativismo – religioso e civil –, e este último vem conformando o núcleo associativo da cidade que opera através de um movimento de sanfona, cuja expansão ou contração depende do contexto e da realidade político-institucional. O associativismo civil e, no interior deste, o associativismo popular, que agrega as associações comunitárias e aquelas ligadas às questões de moradia, saúde e educação sofrem de forma mais direta os impactos das políticas estatais, “[...] na medida em que a atribuição de *status* público às políticas defendidas pelos seus membros parece ser condição *sine qua non* para a ampliação do número de participantes” (p. 52), apresentando, portanto, uma dinâmica ambígua nas relações de autonomia e, por conseguinte, maior dinamicidade no processo de expansão e contração associativa, se comparado, por exemplo, ao associativismo religioso.

O segundo artigo, de autoria de Rudá Ricci, intitulado “Associativismo paulistano e cultura ambivalente”, analisa mais detidamente uma cultura associativa caracterizada por contradições, hibridismos e ambigüidades. A idéia de mosaico procura aproximar práticas e relações díspares, que combinam e articulam ações e dinâmicas mobilizadoras com práticas mais institucionalizadas; um associativismo assentado “[...] entre práti-

cas mais comunitaristas e mais universais, entre a rejeição aos fóruns formais das relações políticas e a participação e a reconstrução de tais fóruns, entre a inovação e a tradição” (p. 65). Assim, em vez de um padrão regular e homogêneo, o autor verifica a constituição de “anéis de espaços públicos” que envolvem “[...] culturas políticas distintas, mais ou menos formalizadas, mais ou menos intersubjetivas, mais ou menos comunitárias” (p. 62). Característica central deste hibridismo é a persistência – e convivência – de correntes históricas pautadas por práticas assistencialistas e reivindicativas.

Vera Schattan P. Coelho e José Veríssimo apresentam, como indicado no título do artigo “Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo”, a diversidade de procedimentos que vêm sendo adotados no processo de escolha dos representantes da sociedade civil, bem como a intensidade de contatos que estes representantes mantêm com a sociedade civil, e com os sistemas políticos e de saúde. Os dados apresentados corroboram a crescente importância que os conselhos gestores vêm assumindo no arcabouço institucional brasileiro. Apenas na área da saúde, contam-se mais de 5.500 conselhos espalhados pelo País, mobilizando mais de cem mil participantes. Em São Paulo, a partir da administração da prefeita Marta Suplicy (PT), foram implantados conselhos gestores de saúde nas 31 subprefeituras da cidade, fazendo totalizar, em conjunto com o conselho municipal e conselhos de unidade, cerca de 2.500 pessoas envolvidas em processos participativos. De acordo com os autores, embora a cidade de São Paulo conte com uma importante participação dos atores políticos (gestores) e sociais (associativismo) junto aos conselhos gestores de saúde, esta realidade apresenta vários limites, principalmente os relativos à implementação de procedimentos de escolha dos representantes que fomentem a inclusão, sobretudo dos grupos tradicionalmente excluídos da sociedade.

Autora do artigo intitulado “Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo”, Ana Maria Doimo oferece uma instigante análise acerca do papel histórico que a Igreja Católica vem desempenhando na configuração do associativismo paulistano, através de variações (avanços e re-

cuos) que oscilam entre posturas assistencial-filantrópicas e posturas de caráter expressivo-mobilizadoras. Os dados do associativismo religioso na capital paulista (51% das práticas associativas) só tendem a reiterar a importância das instituições religiosas – notadamente a Igreja Católica – na constituição sociopolítico-cultural da cidade. O vínculo original do catolicismo com o assistencialismo e a filantropia vai se rompendo a partir de disputas e conflitos no interior da institucionalidade católica, culminando no já conhecido período de intensidade mobilizatória e associativa do País (décadas de 1970 e 80), período este que, no caso de São Paulo, testemunha o desenvolvimento (pela primeira vez na história brasileira) de “[...] formas associativas de esquerda socialista dentro da própria instituição, com visíveis conseqüências para a ordem política” (p. 126). A “pluralização religiosa à brasileira”, que se acentua durante os anos de 1990, vai marcar, entre outros fatores, uma reviravolta conservadora na atuação da Igreja Católica, cujo marco foi a intervenção direta do Vaticano na estrutura católica paulista. No que diz respeito à atuação dos movimentos sociais, novas práticas e relações seguem orientações caracterizadas pela articulação em redes de participação, e por sua filiação, ou identificação, com “[...] princípios ético-políticos distintos: o do chamado terceiro setor, e o da criação de novos espaços públicos, ambos emergentes em meados da década de 1990 e permeados por diversas formas de associativismo, especialmente as ONGs” (p. 128).

O artigo de Juarez Guimarães, intitulado “As culturas brasileiras da participação democrática”, procura, a partir da constatação de que o Brasil é hoje um dos países do mundo com maior participação democrática e riqueza associativa, revisar os parâmetros teórico-conceituais que insistem no poder explicativo do atraso e da submissão de nossa cultura política. Através de um olhar atento para as transformações profundas nos valores de identidade política da população brasileira, o autor traz à tona alguns vetores dessa realidade, tais como a retomada/valorização da nossa originalidade civilizatória; a expansão da identidade feminina alimentada pelas conquistas de posições no mercado de trabalho e na educação; as pressões em direção à democratização racial; e a centralidade erótica de nossa cultura, mani-

festada, entre outros, pelo lúdico e pelos rituais de festa. Mesmo que convivendo com dimensões dramaticamente regressivas de nossa sociedade, a exemplo da violência, dos *mass media* e da exclusão social, estes vetores democráticos sinalizam a evolução de nossa democracia, cuja efetividade na subversão dos altos padrões de dominação e injustiça social depende de sua articulação – e mútua configuração – com as tradições republicanas enraizadas historicamente nas tradições (de esquerda) do comunitarismo cristão e do nacional-desenvolvimentismo, no engajamento socialista-democrático do Partido dos Trabalhadores, na dinamização da cultura jurídica brasileira, e na cultura popular do País, que vem conformando, à revelia do apartheid social, uma autenticidade civilizatória original “[...] ao mesmo tempo comunitarista, plural e inovadora, não redutível aos padrões do liberalismo anglo-saxão” (p. 210).

Dando início à segunda parte do livro, o artigo “Estado e espaços urbanos no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”, de Teresa Caldeira e James Holston apresenta as principais características de dois modelos de produção e gestão governamental do espaço urbano, e as suas conseqüências para a organização e a vida das cidades. O modelo modernista de planejamento urbano, que reinou soberano no Brasil entre as décadas de 1940 e 1980, caracterizou-se pelo papel absoluto do Estado na concepção e materialização do espaço urbano, a partir dos princípios modernizantes do nacional-desenvolvimentismo. Símbolo máximo deste modelo, a construção de Brasília, “[...] projetada para espelhar para o resto do Brasil a nação moderna que ele virá a ser” (p. 221), seguiu as orientações dos CIAM (Congrès Internationaux d’Architecture Moderne), cujas premissas se orientavam, entre outras, pela apropriação subjetiva, através de técnicas vanguardistas que forçavam a descontextualização, a desfamiliarização e a deshistoricização. Embora, como assinalam os autores, a maioria das regiões metropolitanas brasileiras não seja resultante de um planejamento totalizante à la Brasília, seguem os padrões de autoritarismo e segregação (cidade legal x real, formal x informal, centro x periferia, ricos x pobres, etc.). São Paulo é um exemplo da reprodução dramática deste processo

de segregação, visto ser dotada de espaços ricos e planejados, cercados por regiões pobres e abandonadas. A década de 1980 vai imprimir mudanças profundas na orientação do planejamento urbano, como resultado de forças contraditórias que advêm dos movimentos sociais urbanos (MSUs), da crise econômica, da redemocratização e do neoliberalismo. Os MSUs desempenham papel crucial na transformação da concepção de espaço urbano e na inclusão da cidadania, elementos nucleares de uma perspectiva de planejamento democrático ancorada nas idéias de participação, direito e justiça social. Foram protagonistas de um processo que marcou a nova Constituição e seus desdobramentos legais, a exemplo do Estatuto da Cidade, que incorpora princípios da democracia participativa.

Ancorados em pesquisa (método snowball) realizada junto às organizações civis que trabalham para ou com setores das classes média baixa e trabalhadora na cidade de São Paulo, Peter P. Houtzager, Adrián Gurza Lavalle e Arnab Acharya, autores do artigo intitulado “Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo”, objetivam analisar o fenômeno da participação institucional (OP, conselhos) a partir do campo exclusivo dos atores coletivos, ou organizações civis, pretendendo responder às perguntas: quem participa? E o que leva esses sujeitos coletivos à participação? Sintonizados com a perspectiva da *polis* (*polity perspective*), e questionando o potencial conceitual-teórico da denominada “perspectiva da sociedade civil”, os autores apresentam um conjunto de pressupostos considerados condicionantes centrais para a participação institucional, quais sejam: recursos (orçamento) ou riqueza dos atores coletivos/organizações; vínculos a arranjos institucionais clássicos (partidos políticos, Estado); forma e objetivos das organizações; trajetória histórica destas e, finalmente, o desenho institucional dos arranjos participativos. Os resultados da pesquisa indicam que, se, por um lado, os pressupostos relacionados a recursos e trajetória histórica não apresentam influência significativa para a participação, por outro lado, a forma de organização (se são associações de base, articuladoras, ONGs, entidades assistenciais, outros); os vínculos a arranjos institucionais clássi-

cos, notadamente com o PT (no caso dos partidos) e com o Estado (através de convênios e recursos); e o desenho institucional (critérios, composição, regras de participação, procedimentos de tomada de decisão, localização geográfica e temporal) constituem-se, com especial ênfase nos dois últimos, como variáveis que apresentam significativa influência participativa.

“A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo” é o título do artigo de Luciana Tatagiba que, através de análise documental, oferece ao leitor não apenas um mapeamento histórico dos conselhos na capital paulista, como uma radiografia das dimensões institucionais desses espaços participativos. Embora apresentem (com variações) um padrão regular na estrutura de funcionamento (plenárias, coordenação geral, secretaria executiva, comissões, grupos de trabalho, etc.), os conselhos de políticas apresentam diferenças significativas que estão relacionadas não apenas à área de atuação e ao contexto de origem, como às diferentes constelações no quadro da composição e representação, aos processos de escolha dos conselheiros, à natureza da participação, suas atribuições e vínculos. O reconhecimento, a competência e a articulação são aspectos nada desprezíveis na capacidade de formulação de políticas públicas, capacidade essa que varia de acordo com o jogo de correlação de forças, e com a natureza e a intensidade dos vínculos com outros atores estratégicos, como as secretarias de governo, o campo da burocracia pública, a Câmara de Vereadores, a mídia, os partidos políticos, etc. Ou seja, capacidade de fazer infiltrar, no interior da lógica político-institucional, os princípios da participação, da transparência, da publicidade e do controle social.

Focado na experiência do OP (orçamento participativo) de São Paulo, o artigo de Brian Wampler, “Instituições, associações e interesses no OP de São Paulo”, objetiva analisar esta nova institucionalidade política cruzando aspectos político-institucionais (o contexto institucional do OP em relação ao poder executivo e ao poder legislativo), aspectos relativos à representação dos cidadãos (perfil sociodemográfico dos delegados, e suas atitudes e percepções sobre a sua autoridade junto ao OP), e aspectos referentes aos mecanismos e processos de negociação tendo

em vista as diferentes escolhas em jogo. Embora considere o OP como importante inovação política no município paulista, na medida em que abre novas possibilidades de participação, expandindo áreas de discussão pública e pluralizando a representação das camadas sociais, o OP mantém-se, de acordo com o autor, como um programa participativo cujas rédeas são firmemente controladas pelo governo. Se, por um lado, a ampliação, a dinamização e a pluralização da dinâmica participativa têm resultado em extensão da cidadania, na medida em que atores empobrecidos da sociedade ocupam espaços de representação (o perfil socioeconômico dos delegados do OP atesta não apenas essa inclusão, como reitera a importância do associativismo nos processos participativos – 75% dos delegados participam de associações), por outro lado, o fato (entre outros) de os delegados não serem capazes de contestar a autoridade e o poder do governo, no sentido de impactar a orientação política da gestão municipal, gera poucos resultados de *accountability* horizontal, o que desafia o grau de autoridade, legitimidade e autonomia do OP paulista.

Feliz Sanchez, no último artigo intitulado “O Orçamento Participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática”, apresenta, através do resgate histórico do OP, as principais características dessa importante (e recente) inovação institucional no município paulista. De acordo com o autor, embora enfrentando vários tropeços, a evolução do OP paulista obedeceu alguns passos decisivos na direção da constituição de “espaços públicos de democracia territorial”. Os avanços dizem respeito ao grande crescimento da participação popular junto às assembleias, a execução de boa parte das obras e serviços acordados nos anos anteriores, a consolidação do OP como política redistributiva pautada na inversão de prioridades, a inclusão e pluralização dos atores através de medidas de ação afirmativa e a criação de ciclos temáticos, enfim, a “[...] concretização de um modelo participativo que materializa a articulação dos conteúdos éticos e políticos da cidadania participativa e deliberativa com os conteúdos da luta contra a pobreza e a exclusão social” (p. 433).

É certo que as análises contidas neste livro ficaram empobrecidas diante dos acentuados e fragmentários recortes



desta resenha, por isso, a recomendação da leitura dos textos em sua integralidade. A diversidade analítica dá o tom de sua riqueza, com artigos mais ou menos entusiastas, provocativos e tensionadores dos padrões práticos e teóricos estabelecidos, trazendo à tona conteúdos esclarecedores acerca da complexa dinâmica associativa e participativa. Mais do que traçar diagnósticos e estabelecer correlações definitivas, o livro potencializa a abertura de novas entradas (e saídas), estimulando e provocando um debate teórico da participação e da democracia que paulatinamente se refina em terras brasileiras.