

Observatório dos Direitos do Cidadão
acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

27

**Fóruns e movimentos sociais na
cidade de São Paulo**

Setembro, 2006

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP

das áreas de Serviço Social e Educação: Segurança e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o Colegiado de Gestão do **Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED e da Novib ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Esse caderno traz os resultados de pesquisa feita pelo Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos Sociais (Nemos) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP. O estudo procura contribuir com as ações do Observatório dos Direitos do Cidadão, partindo da compreensão das trajetórias singulares de suas lideranças, na perspectiva de entender as características atuais desses atores e de sua intervenção.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais
da PUC/SP

Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos
Sociais do Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo (Nemos/PUC-SP)

Maria Lúcia Carvalho da Silva
Mariangela Belfiore Wanderley
Rosangela Dias Oliveira da Paz

Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo

Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos Sociais do
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo (Nemos/PUC-SP)

Organizadoras:

Maria Lúcia Carvalho da Silva, Mariangela Belfiore Wanderley,
Rosângela Dias Oliveira da Paz

Comitê de redação final:

Dra. Maria Lúcia Carvalho da Silva
Dra. Mariangela Belfiore Wanderley
Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz
Giselle A. P. Martins (doutoranda)
Francisca Rodrigues de Oliveira Pini (doutoranda)
Rosângela Helena Pezoti (mestranda)

Pesquisadores NEMOS: (pesquisa e elaboração de relatórios parciais)

Antonio Alves de Almeida (mestrando)
Áurea e Soares Barroso (doutoranda)
Carla Gonzaga Nascimento (mestranda)
Conceição Almeida Vasconcelos (doutoranda)
Dirceu Benincá (mestrando)
Giselle A. P. Martins (doutoranda)
Francisca Rodrigues de Oliveira Pini (doutoranda)
Fu Wen Hsien – Renato (mestrando)
Lucimara Perpétua dos Santos Benatti (mestranda)
Maria Olinda C. S. Carreira (doutoranda)
Marlene Bueno Zola (mestranda)
Maurício Dantas (graduando)
Rosângela Helena Pezoti (mestranda)
Renata Aparecida Ferreira (mestranda)
Sara Cristófaró (mestranda)
Silvio Sant’ana (doutorando)

Professoras:

Dra. Maria Lúcia Carvalho da Silva,
Dra. Mariangela Belfiore Wanderley
Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz

CATALOGAÇÃO NA FONTE
INSTITUTO PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

SIL

SILVA, Maria Lúcia Carvalho da; WANDERLEY, Mariângela Belfiore;
PAZ, Rosangela Dias Oliveira da
Fóruns e movimentos sociais na Cidade de São Paulo. -- São Paulo,
Instituto Pólis / PUC-SP, 2006. 80p. (Observatório dos Direitos do Cidadão:
acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 27)
Relatório de Pesquisa do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos Sociais do
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo (Nemos/PUC-SP)

ISBN

1. Movimentos Sociais. 2. Fóruns. 3. Participação Cidadã. 4. Conselhos Gestores de
Políticas Públicas. 5. Lideranças. 6. Organizações de Defesa da Cidadania.
7. Cidade de São Paulo. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da série: Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos e Thiago Tadeu da Rocha

Produção editorial: Paula Freire Santoro e Iara Rolnik Xavier

Revisão de texto: Katia Miaciro

Projeto gráfico: Bamboo Studio

Editoração eletrônica: Silvia Amstalden Franco

Fotolito e impressão: Maxprint Editora e Gráfica Ltda.

Sumário

Apresentação	3
Sumário	9
1. O processo da pesquisa	11
2. O desafio de repensar os movimentos sociais no século XXI	13
3. Os sujeitos da pesquisa: perfil dos entrevistados	20
4. Histórico e organização dos movimentos sociais e fóruns da cidade	29
4.1. Movimentos sociais	30
4.2. Fóruns de defesa e de articulação: FMDCA e FAS	49
5. Questões para reflexão	61
5.1. Formação política	61
5.2. Raiz histórica	62
5.3. Organização descentralizada na cidade	63
5.4. Institucionalização do movimento	64
5.5. A fragmentação ou setorização das lutas	66
5.6. Atuação em espaços de gestão da política pública	68
5.7. Avaliações da gestão da prefeita Marta Suplicy	68
5.8. Relação dos movimentos e fóruns com os partidos políticos e com o Legislativo	70
5.9. Papel das lideranças	71
Notas	74
Bibliografia	75

1. O processo da pesquisa

A idéia de realizar uma pesquisa com as lideranças e os membros das coordenações dos fóruns e movimentos que participam do Colegiado de Gestão surgiu da necessidade de conhecer melhor esses sujeitos e suas organizações, captar a rica diversidade presente nesses espaços coletivos, partindo da compreensão das trajetórias singulares de suas lideranças, permitindo avançar no entendimento das características atuais desses atores e de sua atuação. Essa foi uma iniciativa do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos Sociais (Nemos)¹ do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, para contribuir e participar das ações do Observatório dos Direitos do Cidadão.

A pesquisa possibilitou conhecer o perfil de lideranças de organizações de defesa da cidadania (origem, tempo e trajetória de militância, formação política, tempo na coordenação); identificar os agentes formadores dessas lideranças ao longo de sua trajetória; conhecer especificidades das organizações, como estrutura, projetos, pautas de reivindicação, articulações na cidade, etc.; compreender a relação dos movimentos e fóruns, com as diferentes instâncias do governo municipal (Executivo e Legislativo); bem como entender os significados, as motivações e implicações da luta e da trajetória pessoal para cada liderança.

A proposta foi apresentada ao Colegiado de Gestão do Observatório, que analisou o conjunto de questões a ser aplicadas. Os integrantes do Nemos trabalharam na construção do projeto da pesquisa e do questionário, sendo realizado um pré-teste com as lideranças da União dos Movimentos de Moradia para verificar a adequação do instrumental e possibilitar a elaboração final do questionário.

Os participantes do Nemos organizaram-se em duplas para a aplicação do questionário, e estabeleceu-se como critério que seriam entrevistadas quatro lideranças por movimentos ou fóruns, preferencialmente dois homens e duas mulheres. O trabalho de campo envolveu o agendamento e a realização das entrevistas e a transcrição das fitas.

Durante o ano de 2003, foi realizado todo o trabalho de campo, foram transcritas as fitas, foi organizado o banco de dados, foram tabuladas as questões e elaborados relatórios parciais por movimento e fórum a partir de um roteiro básico, que incluía os blocos de perguntas do questionário, estudos de referenciais teóricos e constituição do comitê de redação para a construção do relatório final.

Destaca-se nesse processo de pesquisa a interlocução permanente com os sujeitos da pesquisa e com o Colegiado de Gestão do Observatório. As lideranças acompanharam passo a passo o desenvolvimento do trabalho, sendo realizadas, em 2004, duas oficinas para discussão dos resultados parciais. Na primeira, os entrevistados e as coordenações dos fóruns e movimentos sociais foram convidados a discutir os relatórios parciais; e na segunda, os resultados gerais e as análises produzidas. Esses encontros possibilitaram a incorporação de novos dados e de importantes reflexões. Após os momentos coletivos de interlocução, uma versão preliminar do relatório final foi entregue para o Colegiado de Gestão do Observatório, em 2005, para uma última rodada de correções e finalização.

O intuito desse trabalho é contribuir para a organização dos fóruns e movimentos sociais e sua articulação, bem como fortalecer a relação entre a universidade, os fóruns, os movimentos e as ONGs na construção de alternativas engajadas de pesquisa, assessoria e intervenção na política pública.

2. O desafio de repensar os movimentos sociais no século XXI

Há uma vasta literatura sobre os sujeitos coletivos e suas estratégias de organização e atuação. Nesse trabalho, partiu-se do entendimento genérico de que movimentos sociais são “ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2003:13).

Os movimentos sociais, enquanto forças sociais vivas, acompanham as diferentes conjunturas nacionais e locais, modificando-se com elas e modificando-as, por sua vez. Ora “inimigos”, ora “parceiros”, movimentos sociais e Estado, sociedade civil e governos estabelecem relações complexas, nas quais consensos e dissensos, conflitos e tensões são maiores ou menores a depender das conjunturas de cada época e da centralidade que toma cada uma das partes no processo social, de acordo com seus respectivos projetos políticos, os quais são confrontados no espaço público. Essas relações são construídas historicamente, “no sentido de que são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política” (Dagnino, 2002:281).

Observando a história recente de nosso país, veremos que no período de vigência da ditadura militar, especialmente nos anos 1960-1970, os movimentos sociais assumiram marcadamente um caráter de resistência ao regime autoritário e, ao mesmo tempo, de reivindicação pela melhoria das condições de vida. Grande parte deles lutava pela redistribuição dos meios de consumo coletivo (água, luz, creches, transporte, etc.).

A conjuntura da época pesou significativamente na articulação da sociedade civil. Os movimentos sociais tinham um visível caráter “antigoverno”. Se, de um lado, as práticas populares foram desmanteladas, de outro, a decepção com o Estado após 1964 e, sobretudo, após 1968, abriu caminho para a reorganização da sociedade civil.

“A sociedade civil da época da resistência não é fruto apenas da resistência aos desmandos e violências dos governos militares, mas alimentou-se, também, dos resultados do ‘milagre econômico’, como a mudança do perfil do capitalismo brasileiro, causada pelo processo de modernização industrial, ampliação do setor secundário da economia (esse setor dobrou de tamanho entre as décadas de 1970-80). Não é, pois, por acaso que a resistência do regime tenha tido suas maiores marcas em Estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Foram nesses Estados que se manifestaram os principais focos do movimento estudantil (1968), das greves nos setores de ponta da indústria (1978), de onde despontaram as novas lideranças do movimento sindical brasileiro”. (Wanderley, M. B., 1993:48)

Os anos 1980 foram marcados pela consolidação das lutas pela redemocratização, nas quais os movimentos coletivos constituíram-se em elemento fundamental para a mudança social do país.

“De fato, as manifestações coletivas, na forma de associações organizadas, esporádicas ações de massa ou movimentos sociais mais amplos, tornaram-se um instrumento político privilegiado para expressar o protesto e encaminhar demandas.” (Boschi, 1987:41)

Essa década caracterizou-se pelo ressurgimento dos chamados “novos movimentos sociais”, sobretudo no espaço urbano. Naquela nova conjuntura política, forças sociais se expressaram vivamente. Eder Sader (1988), ao analisar os movimentos sociais, cunha a

noção de *novo sujeito coletivo*. As novas práticas recriaram identidades, organizando grupos anteriormente dispersos e conferindo pertencimento social a seus participantes.

Os movimentos dos anos 1980-1990 contribuíram decisivamente para a conquista de novos direitos sociais, que foram inscritos na Constituição Brasileira de 1988 (Gohn, 2003), e para o amadurecimento político dos movimentos sociais. Como afirmou um dos entrevistados, “a participação do povo na Constituinte foi especial, porque naquele momento nós compreendemos que poderíamos avançar para além da reclamação”.

Essas décadas foram fortemente marcadas pela expansão das políticas neoliberais, notadamente dos programas de estabilização econômica e ajuste estrutural, com forte reestruturação do mundo do trabalho. O ideário neoliberal tem como fundamentos a drástica diminuição da intervenção estatal, com o discurso do Estado mínimo, pela via da privatização dos serviços públicos, e a desregulamentação das atividades privadas. A internacionalização do capital marcada tanto pela livre circulação (e atuação em redes) como pela tendência à concentração, passou a caracterizar a nova ordem mundial, com a conseqüente concentração de renda. Como bem analisa Francisco de Oliveira (2005:17), o poder de classe das empresas aumentou, ampliando a assimetria das relações entre o poder político e o econômico. A desterritorialização das empresas transnacionais provoca ainda ingerências nos governos nacionais, desterritorializando o poder político.

No que concerne aos trabalhadores, as transformações no mundo do trabalho, notadamente a precarização dos empregos e a conseqüente flexibilização dos contratos de trabalho, tiveram reflexos imediatos sobre a organização sindical. Expande-se o mercado informal e cresce o número de trabalhadores sem contrato e sem qualquer tipo de previdência social. Amplia-se o fosso entre

os trabalhadores mais qualificados e protegidos e os trabalhadores informais, desempregados e desprotegidos. Realçam-se velhas e novas formas de precarização do trabalho.

É, pois, dessa forma que a reorganização excludente do capitalismo transformou a anatomia da classe trabalhadora, provocando até mesmo a crise nas estruturas tradicionais de mediação: os partidos e os sindicatos (Boron, 1994).

Vale ainda ressaltar que, do ponto de vista das políticas sociais, a ênfase na focalização marca a concepção neoliberal. O Estado, que detinha a responsabilidade pela proteção social, a qual supõe o direito à universalidade, repassa parte de suas ações para a sociedade, por via da privatização e da terceirização de serviços.

É nesse contexto que se amplia o chamado terceiro setor, imprimindo “aos programas e políticas sociais a marca do mercado” (Oliveira, 2005:17). Entidades sociais, organizações não-governamentais, fundações empresariais se multiplicam, e muitas tornam-se operadoras das políticas sociais.

Os anos 1990 foram cenário de modificações sociopolíticas. Lutas desencadeadas nas décadas anteriores tiveram acolhida na Constituição Federal Brasileira de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Sistema Único de Saúde e em outras regulamentações, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

As experiências de reconstrução da democracia brasileira deram lugar a projetos nascidos no seio da sociedade civil que puderam ser levados para o âmbito do Estado, orientando ações de gestores públicos.

Desde a década anterior, partidos progressistas haviam assumido gestões municipais – em especial o Partido dos Trabalhadores, dando início a um período de inovações de estratégias coletivas de gestão compartilhada, muitas das quais se estendem até os dias

atuais. Entretanto, observa-se que temas como descentralização, poder local, desburocratização do Estado, eficiência na provisão e garantia dos serviços sociais básicos e participação da sociedade civil foram pautados tanto pelos neoliberais como pelas correntes progressistas e pelos partidos de esquerda.

Os Fóruns (de Reforma Urbana, Participação Popular, Assistência Social, Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros) e os conselhos gestores das diferentes políticas são as arenas privilegiadas em que se evidenciam conflitos, tensões. Se, de um lado, constituem espaço de participação da sociedade civil, concretizando ações de controle social na gestão pública, de outro, trazem à tona questões relevantes relativas à fragmentação, à setorialização, à natureza e ao âmbito das decisões.

Outras iniciativas de ação conjunta entre a sociedade civil organizada e o poder público emergem nesse período, sendo o Orçamento Participativo (OP), talvez, a mais emblemática entre elas. Implementado em 1989 em alguns municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como Porto Alegre, Santo André e Angra dos Reis, já é praticado em mais de cem municípios de diversos portes em todas as regiões do país:

“A experiência do OP tem permitido aprofundar a prática da democracia ao introduzir um novo modelo de gestão pública que se apóia em duas idéias centrais: de um lado, a combinação da participação popular direta e mecanismos tradicionais de representação e, de outro, a introdução de um método objetivo de redistribuição dos recursos públicos” (Vitale, 2004:9).

Os movimentos sociais, nessa conjuntura, para além das ações de protesto e reivindicações, passaram a atuar de forma propositiva, em face das diferentes políticas públicas e a desenvolver a aprendizagem da negociação com outros atores da sociedade civil e com o Estado. Contribuíram assim, de modo significativo, com

sua presença na cena pública. Vale lembrar que os movimentos sociais estão na origem do Partido dos Trabalhadores (PT).

Paradoxalmente, em termos de política social, apesar da regulamentação e efetivação da legislação brasileira, as diretrizes do modelo neoliberal concretizaram-se no ataque a direitos conquistados, não somente no Brasil, é verdade, pois essa é uma tendência internacional que mobiliza grupos e movimentos sociais.

Em nosso país, a compreensão do *direito a ter direito* passa a ser a tônica da ação na sociedade civil, fomentada exatamente pelo embate com políticas que vão na contramão dos direitos e da redistribuição das riquezas produzidas socialmente (Bava, 2005:34).

Pode-se afirmar, assim, que o século XX foi marcado por intensa disputa em torno da questão democrática. A extensão do modelo hegemônico liberal e a expansão da globalização – que aumentou a interdependência das sociedades contemporâneas – recolocaram questões estruturais fundamentais. Se, de um lado, o capitalismo consolidou-se como sistema mundial, de outro, “mundializaram-se” resistências e lutas contra-hegemônicas, difundindo-se a noção de uma cidadania universal. Movimentos sociais mobilizaram-se pela transformação de práticas dominantes, pelo exercício da cidadania, pela inserção de atores sociais excluídos (Santos, 2002). O Fórum Social Mundial é, com certeza, emblemático destes tempos.

Vivemos os primeiros anos do século XXI. O breve balanço das décadas passadas deixa mais indagações do que certezas. Sem dúvida, muitas das lutas travadas pela sociedade civil organizada resultaram em importantes conquistas que fizeram avançar o processo democrático, ampliando espaços públicos e fomentando a participação cidadã. No entanto, como bem analisa Silvio Caccia Bava (2005:36), possivelmente não demos a devida importância

à dimensão de disputa contida nesses espaços. A construção democrática das políticas e a universalização dos direitos passam necessariamente pelo fortalecimento dos movimentos sociais e de todas as formas de representação, desde as mais locais até as regionais e nacionais. Conseqüentemente, o “empoderamento” de cada participante, de cada conselheiro é fator essencial para o empoderamento do processo como um todo.

“É preciso ter presença firme, contínua das representações coletivas que defendam mudanças sociais na nossa sociedade, nas disputas pela orientação estratégica das ações de governo. Não se trata de uma discussão de cooptação ou de oposição, mas reconhecer que nesse campo de disputas, em que se medem forças, o acúmulo depende da capacidade do campo político democrático e popular defender mudanças e ser capaz de se mobilizar para isto.” (Bava, 2005:38)

No momento atual, precisamos estar atentos ao movimento da sociedade. Os sujeitos coletivos se reorganizam, reagrupam-se, consolidam-se. Novas interlocuções são desenvolvidas, não apenas restritas ao mundo societário, mas envolvendo o Estado e o mercado. Diversificam-se os atores da sociedade civil, o associativismo comunitário, religioso e popular se fortalece, proliferam organizações não-governamentais, ao mesmo tempo em que surgem novos movimentos sociais, colocando na agenda pública novos temas, num espectro diferencial e plural.

As questões fomentadoras da luta dos movimentos sociais também se reatualizam, embora tenham suas raízes nos processos sociopolíticos, nascidos do reordenamento do capital internacional e das forças da globalização econômica e social. Novas agendas cidadãs informam a luta dos múltiplos atores sociais.

3. Os sujeitos da pesquisa: perfil dos entrevistados

O universo da pesquisa compreendeu vinte lideranças, quatro de cada movimento e de cada fórum, a saber: Central de Movimentos Populares (CMP-estadual), União dos Movimentos de Moradia (UMM), União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS), Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo (FAS).

Os dados básicos pesquisados do perfil dos entrevistados foram: idade, gênero, estado civil, número de filhos, grau de escolaridade, profissão, faixa de renda, naturalidade, local (região da cidade) e tempo de residência, e ano de início da participação nos movimentos e fóruns.

A maior parte do grupo de entrevistados constituiu-se de mulheres², embora houvesse a preocupação de garantir a participação do mesmo número de homens e mulheres. Quanto à faixa etária, a maioria estava entre trinta e cinquenta anos de idade, destacando-se uma liderança com dezoito anos e outra com 72 anos na época das entrevistas.

Em relação ao estado civil, dez dos entrevistados eram casados, os demais estavam solteiros, eram viúvos e divorciados (desquitados/separados). O número de filhos dos entrevistados variava entre dois a quatro filhos, havendo um entrevistado com sete filhos.

Já os dados sobre escolaridade revelam que seis dos entrevistados tinham curso superior completo, e quatro incompleto; isso significa que 50% tiveram acesso ao ensino superior, com mais

de onze anos de estudo, o que expressa mudança importante no processo de formação das lideranças dos movimentos sociais, uma vez que em anos anteriores esse índice não era tão elevado. Outro aspecto a ser destacado é que sete das lideranças tinham ensino médio completo ou incompleto, e duas ensino fundamental completo ou incompleto, não havendo nenhum analfabeto. Esse nível de escolaridade dos entrevistados propicia melhor acesso à informação e ao conhecimento.

Tratando-se da faixa de renda, verifica-se que três dos entrevistados recebiam mais de 10 salários mínimos, quatro recebiam entre 5 e 10 salários mínimos, seis recebiam entre 3 e 5 salários mínimos, cinco recebiam entre 1 e 3 salários mínimos e dois não declararam seus rendimentos.

Os dados sobre escolaridade e faixa de renda mostram que os três entrevistados com curso superior completo estavam na faixa de renda de mais de 10 salários mínimos, o que demonstra que a escolaridade não é determinante, mas possibilita melhor remuneração. Vale mencionar que, dos cinco entrevistados cuja renda estava na faixa abaixo de 3 salários mínimos, dois são aposentados, o que retrata como a política previdenciária não é garantidora de direitos de cidadania e mantém a situação de pobreza.

Em relação à atividade profissional dos entrevistados, os dados revelam uma diversidade expressiva, conforme demonstra o quadro a seguir.

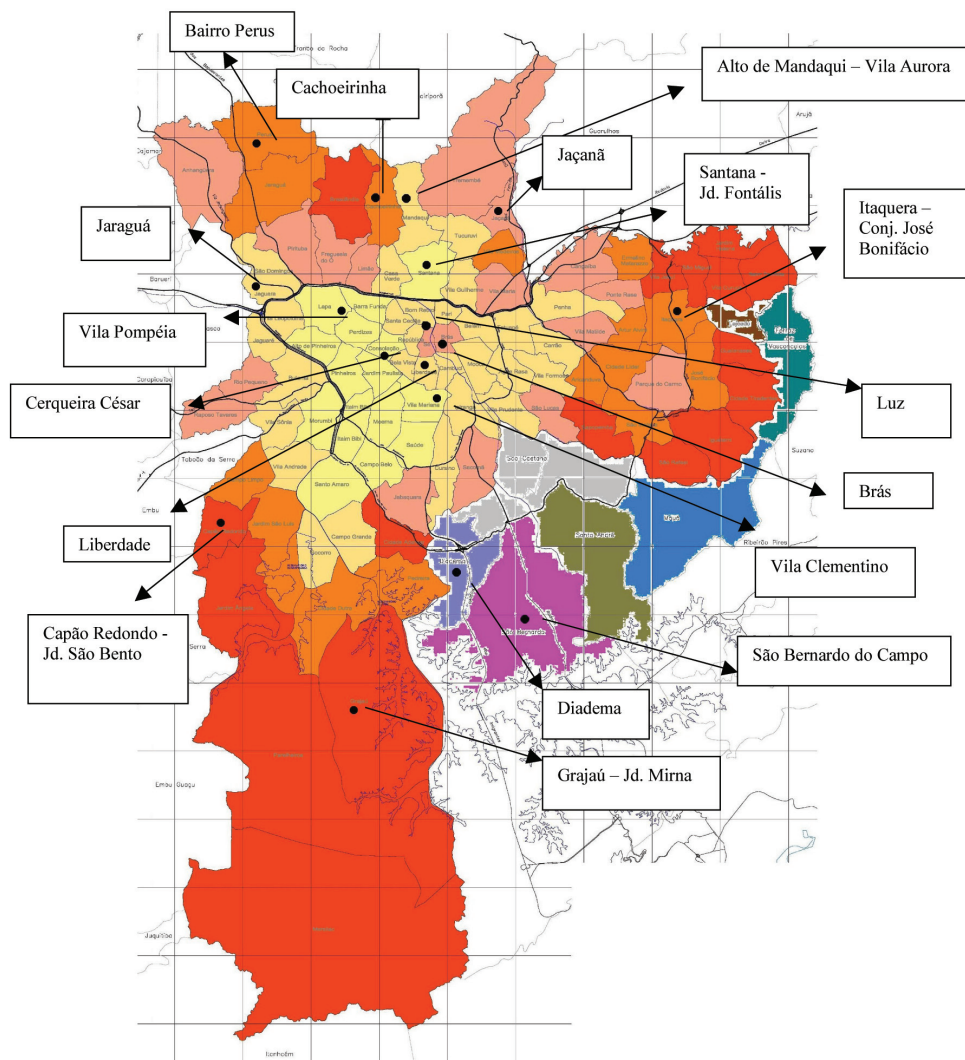
TABELA I
Atividade profissional dos entrevistados

	CMP	UMM	UMPS	FAS	FMDCA	TOTAL
Assistente social	0	0	0	3	0	3
Pedagoga	1	0	0	0	1	2
Socióloga	0	0	0	0	1	1
Professora	0	0	0	0	1	1
Coordenadora pedagógica	0	1	0	0	0	1
Secretária	1	0	0	0	0	1
Vendedor	1	0	1	1	0	3
Assistente contábil	1	0	0	0	0	1
Auxiliar de enfermagem	0	1	1	0	0	2
Metalúrgico	0	0	2	0	0	2
Cortador em tecelagem	0	1	0	0	0	1
Assessor parlamentar	0	1	0	0	0	1
Não trabalha	0	0	0	0	1	1
Total	4	4	4	4	4	20

Nessa tabela pode-se observar que os profissionais de nível superior concentravam-se principalmente nos fóruns (três no FMDCA e três no FAS). Já nos movimentos dividiam-se nas atividades de serviço e apenas dois trabalhavam na área de produção (metalúrgicos).

Com relação à naturalidade, a maioria dos entrevistados nasceu no Estado de São Paulo (14), uma parcela nasceu em Minas Gerais (3) e apenas três nasceram nos Estados da Bahia, do Ceará e do Rio Grande do Norte (3), o que revela maior concentração (de origem) na região Sudeste do país. O local de moradia dos entrevistados é muito diversificado, abrangendo diferentes bairros do município de São Paulo, bem como dois municípios da região do ABC.

Mapa I. Locais de moradia dos entrevistados



Quanto aos entrevistados residentes em São Paulo, observou-se uma concentração nas regiões Centro e Norte, mas todos têm seu domicílio na cidade há mais de dezesseis anos, o que expressa o seu pertencimento à cidade.

As lideranças iniciaram sua participação política em movimentos que surgiram nas diferentes regiões da cidade, tendo por motivação em geral a luta pela conquista de direitos individuais e coletivos, a exemplo da União de Movimento de Moradia, na região Norte, por meio dos mutirões, e da União dos Movimentos Populares de Saúde, no Grajaú (zona Sul) e na zona Leste como indica as falas dos entrevistados:

“Quando a minha mãe quebrou a perna, ela pediu para eu e os meus irmãos irmos no lugar dela. Eu fui participando e acabei me apaixonando de verdade. Eu comecei a entender que as pessoas têm direitos e o governo tem deveres”.

“Eu sempre acreditei na força dos movimentos organizados para conquistar direitos”.

No que se refere ao ano de ingresso dos entrevistados nos movimentos, constatou-se que nove iniciaram sua participação na década de 1990, nove nas décadas de 1970 e 1980 e dois nas décadas de 1950 e 1960. Esses dados revelam, ao contrário do que se supunha, a renovação da militância e das lideranças dos movimentos sociais na última década.

Os entrevistados confirmaram que, na sua origem, nove dos movimentos sociais eram ligados à Igreja Católica, a exemplo das associações de moradores e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), o que demonstra a estreita vinculação da Igreja Católica progressista com os movimentos sociais, ao oferecer-lhes infraestrutura, assessoria, capacitação e outros apoios.

Com relação à formação política, a trajetória das lideranças foi marcada pela presença da Igreja Católica nos diferentes segmen-

tos: grupo de jovens, Ação Católica, Pastoral do Menor, Pastoral Operária, Juventude Operária Católica e especialmente as CEBs. Os depoimentos revelam que as igrejas e as pastorais são elementos singulares na formação política, tanto individual quanto do coletivo do movimento.

Na oficina realizada no Instituto Pólis em 2004³, na qual participaram os entrevistados e membros do Colegiado de Gestão, foram considerados importantes na formação das lideranças os cursos promovidos pela Igreja Católica, pelos próprios movimentos e fóruns, e por institutos, fundações, ONGs e universidades como Instituto Cajamar (no período de 1992 a 1994), Fundacentro, Sempre Viva Organização Feminista (SOF), Instituto Pólis e as universidades PUC-SP e Universidade de São Paulo (esta última lembrada em virtude de um convênio com o Ministério da Saúde).

Em geral, esses cursos tiveram como temário a conjuntura política, a participação e os conselhos mas também foram citados temas como mulher e economia, Estatuto da Cidade, planos diretores, autogestão, políticas públicas, gênero, moradia, saúde e meio ambiente, legislação da área da infância e adolescência.

Ainda segundo os entrevistados, a formação política também ocorre na própria dinâmica dos movimentos sociais e pela participação nos conselhos de gestão das políticas sociais, com destaque para a participação nas conferências municipais. Há um consenso de que há muitas necessidades de formação política e também de alfabetização de adultos.

A universidade é lembrada quase sempre como colaboradora na elaboração de projetos, construindo respostas às problemáticas apresentadas pela sociedade civil organizada. Foi citada a participação de estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU) no desenvolvimento de projetos de moradia e formas alternativas de construção para populações de baixa renda.

Em relação à trajetória política, a maior parte das lideranças a iniciou nos movimentos sociais na fase da juventude, impulsionados por algum sentimento de indignação contra as injustiças e a desigualdade social perversa.

Para a maioria dos entrevistados, a trajetória política é uma vivência pessoal importante que transforma as relações cotidianas, dá sentido à luta, amplia a visão de mundo, abre horizontes, possibilita o crescimento e amadurecimento da consciência de direitos.

“[...] a luta por políticas públicas está no sangue. Meu pai era militante político na época de Getúlio Vargas. Acho que herdei esta característica dele. Minha bisavó era índia, e a luta do índio é também histórica no Brasil.”

“[...] é uma experiência muito boa, porque, se for avaliar antes de 1994, é a minha trajetória. Hoje eu consigo adquirir a minha própria independência de saber o que eu quero, e mesmo na participação eu consigo ter uma visão mais ampla do todo, do saber dialogar, em casa com os filhos, ou com alguém na rua.”

“[...] nesta caminhada, eu percebi que me tornei mais cidadã.”

Uma característica que sobressai entre os entrevistados é que eles não personalizaram suas respostas, mas sempre destacaram o trabalho de militância e a atuação coletiva como aspecto principal das conquistas efetivadas pelo grupo.

A participação é um caminho de mão dupla, indivíduos e espaços se modificam. Alguns relatos retratam como as participações nos movimentos e fóruns contribuem para mudanças de concepções e princípios, uma vez que as palavras trazem significados sociais em cada tempo da história; como indicam algumas lideranças da UMM que o termo “invasão” foi amplamente debatido pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na década de 1990, o que o levou a substituir esse termo por “ocupação”. A causa principal para essa mudança conceitual

foi ampliar a sua autonomia e legitimidade perante os órgãos governamentais e a sociedade civil. A UMM e outras entidades sociais concordam nesse aspecto com o MST e fazem amplo uso do termo ocupação.

Outros depoimentos são repletos de significados da luta e da própria trajetória pessoal e do movimento ou fórum:

“Hoje eu moro na minha casa, eu deito a cabeça no travesseiro e durmo, eu tenho um endereço, um CEP, antes eu não podia falar onde eu morava porque eu morava na pensão tal, no cortiço tal, no quarto tal. É muito difícil arrumar um emprego quando você não tem endereço. Quando você diz que mora num cortiço, você é discriminado em todos os lugares.”

“Esta caminhada significa tudo para mim. Quando alguém olha um movimento do lado de fora, ele não vê a mesma coisa que vê uma pessoa que está na luta. Quando você está participando, você vê a vontade que as pessoas têm de lutar pelos direitos (como a moradia). Isso é muito gratificante, principalmente quando se obtém alguma conquista. Os processos, a caminhada, são lentos. Então, quando se consegue assinar um convênio seja com a prefeitura ou com o Estado é muito gratificante. Ver as pessoas se mobilizando dá muito ânimo porque a gente sabe que dali vai sair alguma coisa boa [...]”

“Quando eu entrei no movimento, eu apenas escutava as reuniões. Um dia eu me dei conta de que não bastava ficar só ouvindo e vi que eu tinha de participar, contribuir. Então eu falei: ‘já que estou aqui, eu vou ajudar’. Com isso eu fui aprendendo e acabei sendo eleita coordenadora do movimento. É gratificante trabalhar com a base e perceber os avanços.”

“Muitas vezes eu tenho vontade de desistir. Eu fico pensando, que preço é este que a gente tem que pagar? Tenho que largar a minha família, os meus netos, o meu pai, ele tem 83 anos e mora

perto de mim, mas assim mesmo eu fico um mês sem ir até a casa dele. A minha filha briga comigo, a minha família briga comigo, eu sei que eu posso arranjar um emprego em um outro hospital. Mas, eu digo para minha filha que é muito difícil deixar a luta. Principalmente depois que a gente já pôs uma escola, um posto de saúde de pé, uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) [], uma creche, um centro de juventude, água para quase 80 mil pessoas, luz. Você sente que está fazendo a sua parte no seu país.”

“[...] a questão fundamental para mim não se restringe ao trabalho. Eu acredito que devemos formar o homem.”

“[...] é a minha vida. Não vejo sentido na vida se não estiver lutando.”

“[...] o significado para mim é a construção de um mundo melhor.”

“[...] mudar a realidade”.

O conjunto das lideranças entrevistadas demonstrou na sua trajetória o quanto foi e é difícil a luta do movimento social dadas as conjunturas política, econômica e social, sempre adversas, mas especialmente reafirmou o compromisso com a luta por mudanças nas condições de vida da população.

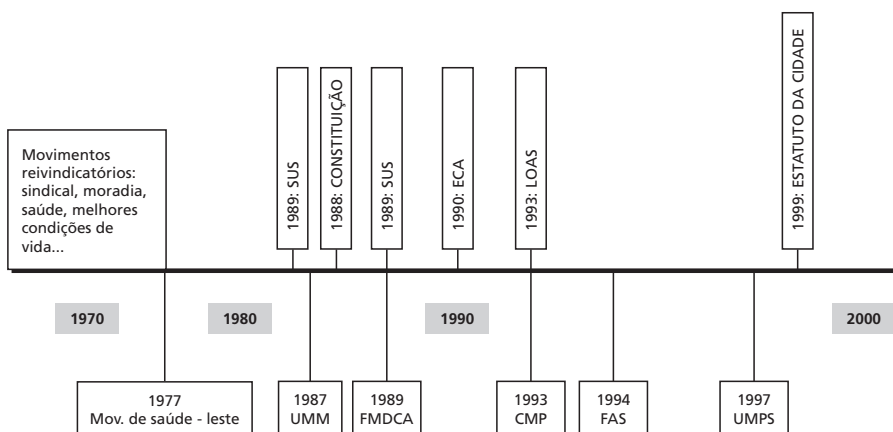
As lideranças vêem os conflitos como parte do crescimento pessoal e coletivo, e são unânimes ao se posicionarem em relação aos processos democráticos como construtores de uma nova sociabilidade humana, lutando cotidianamente por outra realidade. Sabem que os movimentos sociais são os faróis que iluminam a construção de um projeto de sociedade que tem a democracia e a cidadania plena como valores fundamentais.

“Eu acredito que a maior vitória que a gente tem é a satisfação pessoal e você estar feliz e colocar a cabeça no travesseiro e dizer puxa vida, hoje foi mais um dia que eu contribuí para melhorar o meu país [...]”

4. Histórico e organização dos movimentos sociais e fóruns da cidade

Com a Constituição Federal de 1988, observam-se mudanças importantes nos movimentos sociais urbanos. Inicia-se um processo de organização institucionalizada e de articulação em rede entre os movimentos sociais e com as ONGs. Os movimentos sociais urbanos buscam inserir-se na esfera política por meio da participação nos espaços institucionais, como os conselhos e fóruns de discussão das políticas sociais. Estava em questão a construção de novas relações entre sociedade civil e poder público. Nesse contexto, pode-se observar a formação, organização e articulação de diferentes movimentos sociais e fóruns nas diversas regiões do município de São Paulo.

GRÁFICO I.
Formação de fóruns e movimentos no tempo



Como aponta o gráfico I, Os fóruns e movimentos sociais por nós estudados têm sua origem forjada no período pré-Constituinte, de resistência ao regime militar e de lutas sociais pela redemocratização do país. Como veremos a seguir, a constituição de organizações, articulações e movimentos sociais é fruto desse processo, ou seja, são anos, décadas de lutas, que remontam aos anos 1970.

A seguir, apresentamos sinteticamente a forma de organização dos movimentos e fóruns pesquisados, ressaltando suas diferenças e identidades. Nesse breve relato de suas trajetórias é possível verificar que os movimentos e fóruns são espaços de articulação e organização que buscam constituir-se como sujeitos políticos autônomos nas suas lutas específicas.

4.1. Movimentos sociais

Os movimentos pesquisados – UMPS, UMM e CMP –, apresentam particularidades quanto às formas de organização, de institucionalização, às articulações políticas e à captação de recursos, e pontos em comum quanto ao respeito à autonomia das organizações locais e regionais e às formas de relacionamento com o Estado. Esses movimentos sociais têm relação direta, nas três esferas de governo, com órgãos públicos e seus representantes.

4.1.1. União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS)

“[...] a construção das unidades de saúde e os hospitais na nossa região foi uma conquista, e uma conquista a gente não esquece [...]” (entrevistado)

Entre os movimentos sociais pesquisados, o movimento de saúde é o mais antigo. É no cenário de repressão política dos anos 1970 que as lutas pela saúde no município de São Paulo começam a crescer. Em 1977, inicialmente na zona Leste, surgiram as primeiras comissões de saúde, no Jardim Nordeste e depois em São Mateus, com a contribuição de sanitaristas e militantes de esquerda e da Pastoral da Saúde.

Em 1979, constituiu-se o primeiro Conselho de Saúde, no Jardim Nordeste, composto por doze donas de casa, eleitas nas comunidades, com o objetivo de discutir problemas relativos à saúde, em reuniões mensais, com médicos e profissionais do centro de saúde local. Essa experiência ampliou-se para outros bairros, seguindo-se a oficialização e a implantação dos Conselhos Populares de Saúde na cidade de São Paulo, mas mantendo-se seu caráter de espaço autônomo do movimento social para discussão e fiscalização das ações de saúde em cada território específico. Em 2004, a cidade contava com 79 Conselhos Populares, compostos de 1.253 conselheiros eleitos.

TABELA II
Evolução dos Conselhos Populares de Saúde

Ano	CPS	Conselheiros	Votos	Regiões
1979	1	13	8.146	1 (Leste)
1981	18	313	90.457	1 (Leste)
1985	50	1.000	170.000	2 (Leste/Sudeste)
1988	80	1.500	200.000	2 (Leste/Sudeste)
1991	91	1.469	200.000	2 (Leste/Sudeste)
1993	179	2.941	250.000	26
1998	52	1.039	65.839	2
2001	166	3.336	249.872	23 distritos
2004	79	1.253	51.826	14 subprefeituras

Fonte: Celina Maria José de Oliveira, Participação popular dos Movimentos Populares de Saúde de São Paulo, s/d.

A constituição e expansão dos movimentos de saúde deram-se de forma diferenciada pelas diversas regiões da cidade durante os anos 1970 e 1980. Na região Sudeste, o movimento popular teve, em comum com a Leste, discussões acerca da autonomia dos Conselhos Populares. Na região Norte, as lutas pelo abastecimento de água e saneamento básico deram origem ao movimento. Na região Sul, a organização popular originou-se nas ações mobilizadoras da oposição sindical metalúrgica, especialmente nos bairros de Santo Amaro e Campo Limpo, nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e nos Clubes de Mães; suas primeiras lutas foram pelo abastecimento de água, por saneamento básico, contra a carestia e por equipamentos básicos de saúde e de urgência. Na região Oeste, a organização popular teve início no movimento operário e nas lutas pela preservação do meio ambiente, sendo os principais sujeitos integrantes das CEBs, sindicalistas e participantes de Clubes de Mães e Sociedade Amigos de Bairro (SABs), que reivindicavam a construção de unidades básicas de saúde e o atendimento da população local no Hospital Universitário da USP.

A complexidade e diversidade regional do município de São Paulo influenciaram a forma de organização dos movimentos populares. Hoje, os movimentos populares de saúde continuam preservando suas características regionais, as formas organizativas e lutas específicas, entretanto, as diferenças regionais revelam também as fragilidades e dificuldades locais e a importância de articulação e unificação das lutas na saúde.

A região Sul mantém reuniões ordinárias de movimentos, que ocorrem nos bairros Capela do Socorro, Campo Limpo, Parelheiros, Cidade Ademar e Santo Amaro. Representantes desses movimentos encontram-se mensalmente no Fórum Regional de Saúde.

A região Leste se organiza no âmbito das subprefeituras. Cada uma das regiões se reúne uma vez por mês e possui dois represen-

tantes eleitos que integram a coordenação regional do movimento. Essa coordenação também se reúne mensalmente.

A região Noroeste realiza mensalmente o encontro do Fórum Regional Pirituba–Perus com ampla participação de moradores de toda a região. Já os bairros de Butantã, Lapa e Pinheiros mantêm reuniões próprias.

A região Sudeste realiza reuniões e plenárias, e a região Norte ainda não possui uma organização regional.

Essa diversidade regional de organização está presente na preocupação das lideranças em não perder a identidade dos movimentos, e também aponta para o desafio e a importância da unificação das lutas da saúde na cidade, por meio da atuação organizada nos Conselhos Populares de Saúde de cada região e da criação da União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS).

Apesar da longa trajetória de lutas e da existência dos Conselhos Populares de Saúde, desde o final dos anos 1970, a UMPS só é fundada em 1997, no contexto de resistência e enfrentamento às gestões Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), que não aderiram ao Sistema Único de Saúde (SUS) e não implementaram a municipalização da saúde. No I Encontro dos Movimentos Populares de Saúde da Cidade de São Paulo, realizado em junho de 1997, é decidida a criação da UMPS com a “finalidade de contribuir para a organização, articulação e fortalecimento do movimento popular de saúde em cada região da cidade, na luta em defesa da saúde pública e do direito da cidadania” (Castro e Sacardo, 2002).

A UMPS tem lutado pelo direito à saúde, e em sua trajetória conseguiu abrir um espaço para discussão das questões da saúde com a população, com os diferentes governos municipais, o parlamento, os partidos e a mídia. O controle social na saúde e os mecanismos institucionais de participação são frutos dessa luta.

“[...] foi marcante a decepção pelo hospital ser administrado por uma organização social e não ter espaço para o controle social [...]” (entrevistado)

Durante todos esses anos, os movimentos de saúde e a UMPS defenderam o SUS, a capacitação do município para participar do SUS com a implantação do Conselho de Saúde e a criação do Fundo Municipal de Saúde, com transparência de utilização dos recursos e efetivo controle social. Resistiu e lutou para o fim do Plano de Atendimento à Saúde (PAS), conseguindo a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Em 2003, suas principais reivindicações eram implementação do SUS na cidade de São Paulo com gestão plena, consolidação do controle social em todas as instâncias com participação, saúde pública com qualidade, fortalecimento dos Conselhos Populares de Saúde, aumento da verba para a saúde no orçamento municipal, garantia da continuidade dos projetos na área da saúde e regulamentação da Emenda Constitucional 29 de 2000⁴, que assegura recursos mínimos para o financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde nos municípios.

A UMPS não possui estatuto jurídico. Organiza-se internamente por assembleias, comissões, grupos de trabalhos (Política, Controle Social e Finanças) e realiza um encontro anual de seus militantes. O grande desafio tem sido a implementação dos conselhos populares nas regiões. As decisões são tomadas em plenárias regionais e pela coordenação executiva, composta de representantes de cada uma das seis regiões da cidade – Centro (2), região Norte (2), região Noroeste (5), região Sul (4), região Sudeste (2), região Leste (6) – e três representantes de movimentos populares de saúde específicos (mulher, trabalhador, deficiente, etc.). O número de representantes da coordenação é definido pelo critério de organização de cada região, podendo ser alterado a cada encontro anual.

As reuniões da coordenação são semanais, havendo sempre participação de mais de 50% de seus membros. O encontro anual conta com a presença de lideranças de toda a cidade, e nele deliberam-se questões relativas às lutas específicas e gerais e à composição da coordenação, sendo o representante indicado posteriormente por seu segmento. Nesse evento, a participação varia entre 200 e 600 pessoas.

Além dessa organização interna, a UMPS articula-se com os conselhos gestores das Unidades de Saúde das regiões e dos distritos, e também com os Conselhos Municipal, Estadual e Federal de Saúde.

Durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, a UMPS participou ativamente do processo de implantação do Orçamento Participativo.

Seus membros fazem parte ainda, desde a fundação, da Central de Movimentos Populares (CMP).

As atividades realizadas pela UMPS são financiadas por doações provenientes de diversas fontes: ONGs, sindicatos, como o Sindicato Saúde (Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo), partidos políticos e parlamentares. Os encontros anuais contam com o apoio de duas ONGs, o Instituto Pólis e a FASE. A questão da sustentação financeira do movimento e de suas lideranças é um problema presente nas discussões internas. A UMPS não possui sede própria.

Sem contar com uma infra-estrutura mínima, suas atividades são realizadas nas dependências da Câmara Municipal e do Instituto Pólis. O depoimento de um dos entrevistados destaca como os problemas de espaço físico e sobrevivência relacionam-se com os problemas políticos de cada conjuntura:

“[...] antes nós tínhamos (lá na região), o espaço da Igreja. No governo Pitta, o Conselho, nós não tínhamos espaço nem

na Secretaria [...] alguns (as lideranças mais antigas) resistiram a tudo e a todos, foram heróicos, porque nós atravessamos, vivemos um momento áureo, onde, por exemplo, na época da Erundina, existia abertura, embora a gente aponte muitas falhas, muitas dificuldades, mas pelo menos existia abertura. Vivemos esses oito anos de Maluf e Pitta, horrível [...] éramos escamoteados de todas as formas. Mas acho que veio outro momento também muito difícil para o movimento: foi a questão de sobrevivência. Aonde muitas pessoas acabaram abandonando a luta por não conseguirem ter um dinheiro para o transporte ou sair e não ter para se alimentarem, e isso é mais recente, data de 92 para cá [...]”.

No entendimento da maioria dos entrevistados, a UMPS não deve ter personalidade jurídica, ou se institucionalizar, para não perder o caráter de movimento social, e assegurar a dinâmica e a autonomia dos movimentos. Entretanto, a necessidade de realizar algumas ações de captação de recursos para suas atividades de formação e organização levou à criação de uma entidade sem fins lucrativos chamada Cidadania e Saúde. Em 2005, a coordenação retomou a polêmica discussão sobre a elaboração de um estatuto jurídico para o movimento.

Com esse breve histórico, pode-se afirmar que durante toda a sua trajetória os movimentos populares de saúde da cidade de São Paulo mantiveram-se resistentes e atuantes, e conquistaram seu reconhecimento como interlocutores com o Estado. Durante os anos das gestões Maluf e Pitta na cidade, os movimentos avançaram para a construção de um projeto comum, baseado na defesa do SUS, da universalidade da saúde, por políticas públicas democráticas e com participação dos cidadãos, em defesa da qualidade de vida. Além disso, a experiência de resistência e enfrentamento aos governos Maluf e Pitta mostrou aos movimentos que sozinhos, em ações isoladas do conjunto da sociedade, não são suficientes

para garantir a implantação do SUS, da reforma sanitária e dos conselhos de gestão. Como afirma Carlos Neder, “os movimentos de saúde devem fazer parte de uma articulação mais abrangente que, reunindo amplos segmentos em torno de um programa político para transformação da sociedade tenha o SUS e a Seguridade Social como parte de seus objetivos” (2001).

Nesse sentido, o eixo estruturador da UMPS é a articulação política. É uma rede de movimentos sociais de saúde que potencializa a ação dos movimentos locais e regionais, articulando ações, defendendo o SUS e a participação no controle social. Sua atuação tem privilegiado os espaços institucionais de deliberação da política e de controle social, e a capacitação e qualificação dos seus quadros de militantes são fundamentais para atingir seus objetivos. Na visão das lideranças entrevistadas, o movimento não é executor de políticas, mas para poder intervir, posicionar-se e exercer o controle social precisa conhecer a política e os programas “a fundo”, nos seus aspectos técnicos e políticos. Está aí um dos principais desafios da UMPS, a capacitação e a renovação de seus quadros de militantes.

4.1.2. União dos Movimentos de Moradia (UMM)

As primeiras lutas dos movimentos de moradia remontam à década de 1970, com os movimentos de favela, que lutavam por água e luz, e os movimentos de loteamentos clandestinos, que reivindicavam a regularização e benfeitorias públicas. Contudo, é nos anos 1980 que os movimentos de moradia crescem e se diversificam nas regiões da cidade.

A União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e interior (UMM), ou “União”, como é chamada por seus par-

participantes, foi fundada em 1987 por um grupo de lideranças populares, com grande apoio da Igreja Católica, a partir das experiências de ocupação de terras dos anos 1980, em especial das que ocorreram na região Leste da cidade de São Paulo. A UMM já nasce com o objetivo de articular os movimentos de moradia locais em São Paulo, fortalecer a luta cotidiana por moradia, pelo direito de as famílias de baixa renda participarem dos programas oficiais sem restrições de renda mensal, pelo atendimento da base dos movimentos nos programas habitacionais e, ainda, pela realização de mutirões autogestionários.

Com início na capital, o movimento amplia-se para os municípios da Região Metropolitana, da Baixada Santista e da Região de Sorocaba e Piracicaba, no interior do Estado, como também se expande nacionalmente com a criação da União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

Nos anos de 1988 e 1989, o movimento se estendeu para a região central da cidade de São Paulo, onde inicia uma grande trajetória de lutas e conquistas. Em 1997, o processo de ocupação de prédios e áreas abandonadas aumentou, marcando um segundo momento da história da União, com o Projeto Piloto Mutirão do Casarão da Celso Garcia e o Mutirão Projeto Madre de Deus, do bairro da Móoca.

As lutas e a organização da União contaram com o apoio das Associações de Defesa das Moradias (ADMs), compostas por grupos de estudantes do curso de Direito da PUC-SP e de outras universidades, que formavam associações nas periferias de diferentes regiões da cidade de São Paulo. Os estudantes e profissionais envolvidos no trabalho prestavam orientações à população quanto aos aspectos jurídicos de processos que os ameaçavam de perda do poder sobre as terras, os lotes e as casas construídas através de mutirões.

A UMM tem se apresentado como um movimento com grande capacidade de mobilização, pressão e negociação com o poder público municipal e estadual.

Nos primeiros anos do movimento, as reivindicações eram por terra, casa, pela urbanização dos lotes e algumas melhorias. Mas observa-se que a UMM dá um salto de qualidade na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), assumindo uma postura propositiva e incorporando as bandeiras de mutirão e autogestão. A experiência com a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), em particular dos mutirões autogestionários, levou o movimento a dirigir suas reivindicações para as três esferas de governo.

Nessa trajetória de lutas por moradia, de resistência, enfrentamentos e negociação, as propostas, os princípios e as bandeiras de luta foram sendo concebidos e elaborados. Já no Encontro Estadual da UMM de 1990, aprovou-se um importante documento que marca a concepção do movimento, chamado de “Carta de Princípios para uma Política Habitacional”, no qual são explicitadas pela primeira vez as idéias que se tornaram bandeiras de luta do movimento: o direito à moradia e à cidade, a autogestão e a participação popular nas políticas públicas (Paz, 1996).

Entre suas principais conquistas estão: a construção de unidades habitacionais na cidade e no interior de São Paulo; os programas específicos, como os mutirões habitacionais, a urbanização e regularização de favelas e de loteamentos clandestinos; os programas destinados à área central da cidade; além da influência na elaboração de programas e de legislações urbanas.

Os entrevistados citaram como exemplo de vitória do movimento, na gestão da prefeita Marta Suplicy (2000-2004), o repasse de 18 milhões de reais do Ministério das Cidades para a PMSP, para compra de cinco prédios para os movimentos de moradia da região central de São Paulo e o estabelecimento da

parceria da prefeitura com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), do governo federal.

Além disso, a UMM tem ocupado os espaços públicos na mídia e de negociação com os governos, elegendo em 2003 um número significativo de militantes como conselheiros no Conselho Municipal de Habitação (50% dos representantes da sociedade civil são da UMM) e participando do Conselho Municipal de Desenvolvimento de Políticas Urbanas e do Conselho Nacional das Cidades. Na gestão da prefeita Marta Suplicy, a UMM atuou no processo de elaboração do Plano Diretor do município. De acordo com os entrevistados, o objetivo foi “tentar proteger a cidade da especulação imobiliária”, definir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e ampliar as operações urbanas (mecanismos de captação de recursos para programas de interesse social).

No plano nacional, destaca-se a luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular⁵, projeto de lei de iniciativa popular, originalmente elaborado pela UMM, que coletou 1 milhão de assinaturas e organizou várias caravanas a Brasília. Esse reconhecimento público e a visibilidade social são destacados e exemplificados nos depoimentos das lideranças entrevistadas, e podem ser constatados pela presença na mídia e na cena política, e também pela inclusão de informações sobre a UMM nos livros didáticos de História de 5ª e 7ª séries do Ministério da Educação (MEC), a partir do ano de 2002. Com muito orgulho afirmam, “a União passa a fazer parte da história do país”.

A UMM possui estatuto jurídico, uma coordenação ampliada com 62 membros, eleitos a cada dois anos, e uma coordenação executiva composta de nove membros. Fazem parte dessa coordenação sete lideranças das regiões da cidade de São Paulo e dois representantes de macrorregiões, da Baixada Santista e da região de Sorocaba.

As decisões são tomadas em plenárias mensais e na reunião semanal da coordenação. As plenárias são realizadas no Centro Pastoral de São José do Belém, na cidade de São Paulo, um espaço cedido pela Igreja desde o início dos trabalhos da União. As plenárias são realizadas sempre no segundo sábado de cada mês e contam com aproximadamente duzentas pessoas, entre lideranças e coordenação de movimentos, representantes dos mutirões e ocupações. As reuniões da coordenação ocorrem sempre às segundas-feiras à noite, na sede da UMM, uma casa alugada, localizada no bairro da Barra Funda (zona Oeste). Esse espaço é dividido com o movimento de moradia da região Oeste e a União Nacional por Moradia Popular, possuindo cada movimento seu escritório independente; há ainda, na sede, uma sala para reuniões, cozinha e banheiros, que também são disponibilizados para outros movimentos. Nessas reuniões são debatidas e encaminhadas as deliberações da plenária.

O investimento da UMM na sua estruturação interna pode ser observado em seus equipamentos e sua sede, que conta com uma funcionária (secretária), computadores (com acesso à internet e site próprio), fax, linhas telefônicas, secretária eletrônica, uma biblioteca disponível para a população. De acordo com os entrevistados, a UMM conseguiu organizar essa estrutura depois de muita luta. No início, as reuniões eram realizadas na Câmara Municipal, com importante apoio do gabinete do vereador Henrique Pacheco. Durante esses anos de organização e por intermédio da Igreja Católica estabeleceu-se uma parceria com uma agência internacional de financiamento de projetos, a Misereor, que financia projetos de organizações populares. Entidades como FASE, CESE e CERIS também são parceiras e têm apoiado projetos pontuais, como encontros e seminários realizados pela UMM. A União conta ainda com o apoio logístico de alguns parlamentares de partidos de esquerda.

Há ainda a contribuição mensal dos movimentos para pagamento das despesas com água, luz, secretaria, entre outros. Essa contribuição, que não é obrigatória, varia de acordo com o tamanho dos movimentos, que podem ser considerados como pequenos, médios ou grandes, conforme o número de filiados.

Os entrevistados destacaram como um importante parceiro da UMM o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, uma ONG que apóia as lutas por moradia no centro da cidade de São Paulo e por meio da atuação de advogados e educadores defende os direitos humanos nos movimentos. Foram fundamentais também na trajetória da União o apoio de ONGs de educação popular, como a FASE-SP, e as assessorias técnicas aos mutirões e demais projetos de habitação. Atualmente, o Instituto Pólis tem sido parceiro na realização de atividades educativas.

No 8º Encontro Estadual da UMM, realizado na cidade de Santo André, no dia 12 de outubro de 2003, foi aprovado um novo regimento interno, que estabelece os critérios, a forma de funcionamento e as características para que um movimento possa fazer parte da UMM. A autonomia e a forma de organização de cada movimento são respeitadas, mas há critérios para entrar na UMM. A avaliação dos entrevistados é de que esse regimento aprimorou a unificação das lutas.

A UMM se define como um “movimento rede”, que cumpre o papel de articulador dos movimentos de moradia entre si e também dos movimentos com diversas organizações da sociedade civil, nas esferas local, estadual e internacional, porque entende que a luta deve ser pela cidadania em todos os seus aspectos, e não somente pela moradia.

Durante a gestão Marta Suplicy, o movimento participou de conselhos gestores como os Conselhos Municipais de Habitação, de Assistência Social, o Conselho Estadual de Saneamento e do

Orçamento Participativo. Nos espaços de articulação da sociedade civil, participa do Fórum Nacional da Reforma Urbana, da Central dos Movimentos Populares, do Fórum Centro Vivo e de organizações latino-americanas, como a Secretaría Latinoamericana de La Vivienda Popular (SELVIP) e a Coalizão Internacional do Habitat (HIC). Realiza ainda parcerias com diversas universidades, como o Laboratório de Habitação (LAB-HAB) da FAU/USP.

Dos documentos internos da UMM foi retirada esta citação do Projeto Moradia – Instituto Cidadania, que expressa a importância da articulação da luta por moradia com as demais políticas setoriais:

“A condição de exclusão, para a população marginalizada, envolve os níveis social, econômico e ambiental. Assim, não basta buscar a melhor condição de moradia sem melhorar o nível de renda, ou educacional. Por esse motivo, todo projeto habitacional, seja de construção, seja de recuperação ou melhoria de moradias, deverá estar integrado a programas sociais de emprego, saúde, educação, transporte público e segurança [...]”.

Essa posição pode ser percebida no depoimento de um dos entrevistados:

“Eu aprendi muito participando do movimento. Hoje eu tenho meu apartamento, que eu consegui através do Movimento de Moradia. Isso me dá força para continuar lutando para que outras pessoas também tenham a sua moradia e tenham qualidade de vida. Não basta só ter casa. Temos que lutar também para ter segurança, creche e escola. Nem sempre as pessoas percebem que elas têm esses direitos e se contentam com um pequeno quatinho. As pessoas têm que exigir os seus direitos”.

4.1.3. Central de Movimentos Populares (CMP)

A criação da Central de Movimentos Populares (CMP) se dá em 1993 após um amplo processo de discussão desencadeado pela Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindical (ANAMPOS), que entendia que, assim como na área sindical, era necessária a existência de uma central para reunir os movimentos populares. São momentos marcantes desse processo de gestação da CMP: a criação da Comissão Pró-Central de Movimentos Populares, a 1ª Plenária Nacional de Movimentos Populares (1990), a 2ª Plenária Pró-Central de Movimentos Populares em São Bernardo do Campo/SP (1991). Nessa plenária foram definidos os primeiros “eixos de luta”: reforma urbana e cidadania.

O 1º Congresso Nacional de Movimentos Populares, realizado na cidade de Belo Horizonte/MG nos dias 28, 29 e 30 de outubro de 1993, deliberou pela fundação da CMP. Participaram do evento 950 pessoas, vindas de 22 Estados do país, entre as quais representantes de vários movimentos: negros, mulheres, criança e adolescente, homossexuais, moradores de rua, portadores de deficiência física, indígenas, dos transportes, da moradia, da saúde, dos direitos humanos, etc. O Estado de São Paulo apresentou uma participação expressiva de 166 participantes (Miranda, 1998).

O 2º Congresso Nacional dos Movimentos Populares, realizado novamente na cidade de Belo Horizonte (MG), em 1999, definiu como eixo prioritário de luta da CMP o tema “Políticas públicas com participação popular”.

No decorrer desses anos pode-se afirmar que a CMP tornou-se um canal de articulação dos movimentos populares; não os substituiu, mas apóia e reforça suas lutas específicas, propõe e difunde a importância das várias questões para o conjunto dos

movimentos. Tem como objetivo “construir um projeto popular alternativo, rumo ao socialismo, organizando, articulando e mobilizando os movimentos populares no combate ao projeto neoliberal, tornando-se uma referência na luta por políticas públicas com a participação popular”⁶. Busca propor políticas públicas de qualidade para, com outros setores da sociedade, contribuir na elaboração de um projeto político para o país que privilegie a participação popular, a partir de um ponto de vista transformador, apontando para um “novo modelo de sociedade, fundada na igualdade, no cooperativismo, na autogestão e na liberdade de criação cultural”⁷.

Na sua trajetória, a CMP caracterizou-se como um campo de articulação de lutas populares, principalmente dos movimentos urbanos. De acordo com os entrevistados, a CMP desenvolve um trabalho participativo entre os movimentos para a implementação de um projeto democrático de sociedade que supere as opressões econômicas, políticas, culturais e de gênero, de forma transversal, agregando as lutas de todos os movimentos que hoje compõem a CMP do Estado de São Paulo.

Na visão dos entrevistados, as conquistas da CMP se realizam através dos movimentos filiados. Entre elas, destacaram a construção de moradia popular por meio de mutirão com autogestão, a participação na luta pela aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular, a organização de Caravanas a Brasília, a participação em conselhos gestores municipais e no Orçamento Participativo. Essas conquistas fortaleceram ainda mais o engajamento e a permanência na luta por políticas públicas com participação popular. “A CMP é a caçula, mas taludinha, das entidades populares” (*Folha de S. Paulo*, 14/06/1998).

A CMP organiza-se internamente de modo específico para cumprir o objetivo de articular e integrar os movimentos que a

compõem. Assim, foram instituídos grupos chamados de setoriais: Criança, Adolescente e Juventude, Negritude, Mulher, e está em projeto a criação do setorial GLBTS (gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e simpatizantes) e outro de Cultura. A organização em setoriais não corresponde necessariamente às políticas públicas. Discussões como moradia, saúde, educação, reforma agrária, maioria penal, desemprego, racismo são pautadas por todos os movimentos nas reuniões, encontros mensais, oficinas e cursos de capacitação. Dessa forma realiza-se uma interconexão entre os movimentos, que propicia a unificação das lutas.

A atuação da CMP está focalizada nos chamados movimentos urbanos, mas a questão agrária é uma bandeira também defendida na CMP, existindo aproximações e articulações com o MST.

Observa-se que a presença e atuação dos movimentos na CMP variam de acordo com a conjuntura. Um exemplo é a atuação do Movimento de Saúde, que tinha maior participação no início da Central, mas passou a priorizar a atuação em espaços institucionais de gestão e controle social, como os conselhos. A partir do final dos anos 1990, a presença dos movimentos de moradia cresceu significativamente, acompanhando as principais lutas na cidade e assumindo lugar de liderança na CMP.

A CMP tem estatuto e possui sede própria adquirida com recursos financeiros de um projeto apresentado à organização não-governamental internacional E-Changer (Suíça). Na sede localizada no bairro da Saúde da cidade de São Paulo, realizam-se reuniões quinzenais e plenárias bimensais. A diretoria é composta de 21 representantes, dos quais nove integram a direção executiva e os demais são suplentes. As eleições para renovação do quadro são realizadas a cada três anos, sendo eleitos ainda os representantes da coordenação ampliada, o que totaliza setenta representantes.

De acordo com os entrevistados, o grande desafio na organi-

zação da CMP tem sido a captação de recursos financeiros para desenvolver os projetos de formação e capacitação, bem como para cobrir as despesas da entidade, que tem realizado bazares, rifas e bingos para arrecadar fundos. Essa situação impossibilita até mesmo manter uma secretária na sede, atividade esta que tem sido desempenhada pelos próprios representantes em um sistema de rodízio. Mesmo com essas dificuldades, a CMP tem desenvolvido um papel importante de fortalecimento dos movimentos e de defesa de políticas públicas com participação popular. Destacam-se dentre suas ações a participação no Grito dos Excluídos manifestação que ocorre anualmente na data de 7 de setembro, há mais de uma década, e que se estendeu por países da América Latina –, nas caravanas a Brasília e nas lutas por políticas públicas com participação popular.

Para os entrevistados, a participação na CMP é positiva, pois possibilita “atuação em grandes movimentos da central e articulação”, “parcerias com outras entidades”, “formação política e conhecer melhor experiências de outros movimentos”. É consenso de que a CMP tem “o poder de articulação entre os diversos movimentos pela participação”.

4.1.4. Avanços e dificuldades dos movimentos

Entre os avanços que demarcam conquistas significativas a partir de 2001, os entrevistados apontaram na área da saúde a implementação do SUS, a descentralização e implantação dos diversos conselhos gestores nas Unidades de Saúde, elegendo-se um grande número de conselheiros. Na área da habitação, reconheceram avanços como a ampliação do espaço democrático (criação do Conselho Municipal de Habitação), a retomada dos

mutirões antigos, que estavam parados desde a administração da prefeita Luiza Erundina, os programas para a área central da cidade e a regularização de favelas e loteamentos. As lideranças da CMP destacaram a implementação do Orçamento Participativo no município, que possibilitou um diálogo com a gestão pública e, apesar de certo esvaziamento nas plenárias, avaliam que a iniciativa foi de grande valia no processo participativo.

Com relação às dificuldades enfrentadas na gestão da prefeita Marta Suplicy, os entrevistados apontaram: falta de atenção e prioridade do governo municipal com as propostas dos movimentos, indicação de quadros desqualificados para exercer as funções de coordenadores da área da saúde nas subprefeituras, falta de continuidade dos projetos com a troca de subprefeitos e coordenadores, mudanças nas coordenações dos programas sociais na área da habitação sem consultar os militantes do movimento e o esvaziamento das plenárias do Orçamento Participativo.

Apesar das dificuldades, os movimentos consideraram que o governo Marta Suplicy manteve-se aberto à participação, tendo sido possível atuar com autonomia nesse período. Reconheceram ainda que depois das gestões Maluf/Pitta depositaram muitas expectativas na gestão Marta, o que trouxe certa frustração. Um dos entrevistados afirma: “o sonho foi uma coisa, a realidade foi outra”.

Os entrevistados da UMM apontaram também problemas em relação ao governo do Estado de São Paulo, pois a área de habitação depende muito de recursos estaduais. Por exemplo, os contratos de mutirões assinados em 1999 não foram cumpridos por falta de verba, já que os recursos do ICMS (1%) foram desviados para outras obras. O financiamento habitacional remete a uma luta histórica dos movimentos pelo investimento em habitação, que não está sendo respeitada. Foi lembrado ainda o fato de não existir um Conselho Estadual de Habitação.

4.2. Fóruns de defesa e de articulação: FMDCA e FAS

O Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e o Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo (FAS) são espaços de articulação e de defesa da política pública e devem ser compreendidos no contexto mais amplo da promulgação e da implantação da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, bem como da criação de mecanismos para a instauração da democracia participativa em nossa sociedade.

A Constituição Federal concebe a Assistência Social como política de Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social. Nesse sentido, é entendida como política universal de proteção social que deve estabelecer padrões e mínimos sociais para todos os cidadãos.

A Constituição, ao incorporar a Emenda Popular Criança e Constituinte, estabeleceu os direitos de crianças e de adolescentes, que, pela primeira vez em nossa história, passaram a ser sujeitos de direitos. Essa emenda popular foi fruto de um intenso debate acerca da concepção de infância e adolescência, bem como do desenho da política pública que passou a vigorar nos documentos legais após 1988.

O FMDCA e o FAS são amplos e abrangentes. O FMDCA aglutina, em sua maioria, representantes de entidades e militantes na defesa dos direitos da criança e do adolescente. O FAS reúne representantes de entidades de assistência social, do Legislativo Municipal, de organizações de trabalhadores do setor e técnicos governamentais da área da assistência social. Nos dois fóruns, a

representação de usuários é menos expressiva que a participação dos segmentos de entidades sociais e de trabalhadores dessas áreas. Esse fato é revelador da ausência ou da fragilidade de organização própria dos usuários, o que merece uma reflexão dos Fóruns.

Uma característica comum a ambos é a ausência de personalidade jurídica própria. No entendimento dos entrevistados, a informalidade do funcionamento dos Fóruns tem como consequência a carência de recursos e de infra-estrutura para o funcionamento e a organização de atividades. Os Fóruns funcionam com o apoio de parlamentares, das entidades e de seus membros.

No FMDCA e no FAS, as reuniões plenárias, instâncias de decisão, são mensais e realizam-se na Câmara Municipal. Suas comissões executivas organizam a pauta, facilitam as discussões no grupo e as votações e fazem os encaminhamentos necessários. Os entrevistados do FMDCA mencionaram que, quando surge uma questão urgente, a Executiva toma a decisão *ad referendum* da plenária. Segundo eles, a frequência média nas plenárias do FMDCA é de vinte a trinta pessoas, número considerado pouco significativo pelos entrevistados. As plenárias do FAS também têm uma frequência que varia de vinte a oitenta pessoas. Pode-se observar que a variação na frequência das plenárias está diretamente relacionada com a conjuntura, com a pauta, com os temas em negociação, com o governo municipal e os interesses dos diversos segmentos.

Entre os dois Fóruns é comum também a organização e a articulação de fóruns regionais. Na área da criança e do adolescente, os entrevistados revelaram o objetivo de construir 35 fóruns regionais, que discutam particularidades de cada território e que organizem as Conferências Regionais com a colaboração dos Conselhos Tutelares. O FAS está organizado em nove fóruns regionais: Norte 1 e 2, Sul 1 e 2, Leste 1 e 2, Centro-oeste (Sé, Lapa, Pinheiros e Pompéia), Sudeste (Vila Mariana) e Oeste (Bu-

tantã). Alguns entrevistados mencionaram apenas seis regiões com fóruns em funcionamento. Segundo dois dos entrevistados, os pólos ou fóruns regionais foram criados a princípio por iniciativa das Divisões Regionais de Desenvolvimento Social (DRADS) e da Secretaria Estadual de Assistência Social, sendo anteriores à criação do Fórum Municipal.

4.2.1. Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)

De acordo com os entrevistados, os membros do FMDCA, ainda que de modo informal, participaram ativamente da Plenária Pró-participação na Constituinte e das discussões que deram origem à emenda popular que assegurou os direitos de crianças e de adolescentes na Constituição através do artigo 227, bem como garantiu a participação popular na definição das políticas públicas através dos artigos 1º e 204.

Segundo relato de uma das entrevistadas, esse foi um período de intensa mobilização e participação:

“Foram muitas reuniões na cidade de São Paulo e no Estado para a discussão e elaboração das emendas populares. O encerramento destes trabalhos aconteceu com uma caminhada de quarenta dias e quarenta noites até Brasília, onde foram recolhidas mais de 2 milhões de assinaturas para as emendas”.

Em 1989, o FMDCA oficializou a sua existência e passou a ser o principal articulador do Movimento de Defesa da Criança e do Adolescente na cidade de São Paulo. Sempre em sintonia com a luta geral do país, os membros do Fórum retornaram para os seus municípios a fim de discutir as especificidades inerentes à sua localidade.

Os membros do FMDCA participaram propositivamente na discussão de uma nova legislação que estivesse em consonância com a Constituição e substituísse o Código de Menores, vigente desde 1927, o que resultou na elaboração e aprovação do ECA em 1990.

Em 1991, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, iniciou-se no município a discussão da lei de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O FMDCA esteve presente no debate, na elaboração e na aprovação dessas leis⁸, como também na organização do processo de eleição do primeiro Conselho de Direitos, pelo qual foi eleita a maioria de integrantes da executiva do Fórum. Registra-se também nesse ano a atuação na implantação dos primeiros Conselhos Tutelares da cidade.

Nesse processo para a aprovação das leis, o FMDCA criou estratégias para uma discussão regionalizada sobre a importância da criação e implantação do Conselho Municipal e das primeiras eleições para conselheiros tutelares no município. A descentralização das discussões contribuiu para a organização dos Fóruns Regionais dos Direitos da Criança e do Adolescente em toda a cidade (Baptista; Valença; Pezoti: 2002).

As duas gestões municipais que se seguiram, do prefeito Paulo Maluf e do prefeito Celso Pitta, não tinham como prioridade a participação popular, dificultando o diálogo tanto com o Conselho Municipal quanto com o FMDCA. O CMDCA viveu, nessas gestões, um período de resistência e de combate aos retrocessos impostos pelo Executivo, o que enfraqueceu também o Fórum Municipal. Com participação reduzida da sociedade civil, o FMDCA teve dificuldades de organização interna e de articulação com os fóruns regionais, contando com poucas pessoas que se mantiveram na luta pela defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Os entrevistados do FMDCA apontam como principais conquistas nesses anos de luta a própria sobrevivência do Fórum; a realização das Conferências Lúdicas e Convencionais; a renovação dos quadros políticos do Fórum, a partir de 1998, com a participação ativa da juventude; o reconhecimento pelo Executivo, a partir de 2000, do Fórum como coletivo e não como indivíduos; o reconhecimento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; a elaboração de uma série de documentos históricos do Fórum para recuperar e preservar sua memória; a elaboração de políticas de atendimento pautadas no ECA para a cidade de São Paulo.

As lideranças entrevistadas são unânimes ao mencionar o fortalecimento dos fóruns regionais como principal desafio organizativo e citam também a importância de possuir uma sede para guardar a documentação do Fórum e para o desenvolvimento de atividades de formação, além da necessidade de obter de recursos humanos e materiais para que seus membros possam participar de encontros e cursos fora de São Paulo. Do ponto de vista político, os temas das reivindicações são: o aperfeiçoamento da democracia participativa no Conselho Municipal; a alteração da lei e do decreto de criação do Conselho e de seu regimento interno para garantir uma composição mais heterogênea, tanto do poder público como da sociedade civil; o fortalecimento da participação dos jovens; e a elaboração de um programa de formação do cidadão.

As entrevistas revelaram que o FMDCA em 2003-2004 estava organizado em cinco Comissões Permanentes – Comunicação, Formação, Criança e Adolescente, Políticas Públicas e Conselhos Tutelares, elegendo cada comissão dois coordenadores para compor a Executiva do Fórum. As eleições para os coordenadores das comissões e da Executiva acontecem

anualmente. Compõem também a organização do Fórum os grupos de trabalho (GT), que são temporários e formados com objetivo específico ou por temas.

Na avaliação dos entrevistados, o FMDCA busca ser um espaço de organização, de acompanhamento e apoio aos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de controle do próprio Conselho. Entretanto, a participação é bastante variável, conforme afirma um dos entrevistados:

“Ele [FMDCA] é um movimento oscilante. Quando temos uma temática que interessa ao grupo, os membros voltam. Normalmente nós temos um núcleo de pessoas comprometidas, as outras são oscilantes. Nós ficamos como aqueles chineses que ficam segurando os pratos que ficam voando [...]”.

Os entrevistados possuem uma avaliação positiva do papel desempenhado pelo Fórum e destacam o seu reconhecimento pelo CMDCA, principalmente em virtude da participação conjunta na organização das Conferências Regionais, Lúdicas e Municipal, assim como da representação no Conselho de Orientação Técnica do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os membros da coordenação do Fórum não possuem assento no CMDCA, porém acompanham as reuniões como observadores, propondo e intervindo quando necessário. De acordo com os entrevistados, no período de nossa pesquisa, os conselheiros da sociedade civil no CMDCA eram membros do Fórum, com o compromisso de comparecer mensalmente às reuniões da plenária, mantendo o entrosamento constante entre a participação institucional no Conselho e a mobilização política do Fórum.

O FMDCA compõe o Conselho de Orientação Técnica do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente com quatro membros⁹. No período pesquisado, seus representantes integravam

a comissão do segmento Criança e Adolescente do Orçamento Participativo e as comissões que organizavam os processos eleitorais do CMDCA e dos Conselhos Tutelares, mantinha ainda relacionamento com os Fóruns Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O FMDCA é considerado pelos entrevistados suprapartidário, e apenas dois manifestaram identificação com os programas dos partidos de esquerda. Afirmam que há relacionamento com o poder Legislativo sem distinção de partido e citam as conquistas referentes às emendas de suplementação de verbas do Fundo no ano de 2002.

Quanto ao relacionamento com o poder Executivo, as entrevistas revelam uma posição mais crítica diante da gestão municipal da prefeita Marta Suplicy. Expressaram que a administração demonstrava desconsideração pelo Fórum, apesar da liberdade de participação; registraram ainda que reivindicaram maior diálogo e concretização das propostas aprovadas. Os entrevistados consideraram haver autonomia do Fórum em relação ao Executivo, três apontaram que houve situações de confronto. Dois entrevistados afirmaram que havia intenção de interlocução e negociação com o governo, apesar de se sentirem decepcionados com a administração do PT, conforme o depoimento a seguir:

“Quando eu vim para a Executiva, pensei: nossa, é um governo de esquerda, vai ser fácil, vamos conseguir muitas coisas para a cidade [...] Mas não está sendo bem assim, nunca pensei que fosse tão difícil o diálogo com este governo e com as Secretarias”.

As lideranças entrevistadas revelaram que na administração Marta Suplicy houve muitas tensões. Como exemplo, citaram o conflito sobre a alternância na presidência do Conselho, que envolveu os conselheiros da sociedade civil.

4.2.2. Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo (FAS)

A constituição do FAS se deu durante a gestão municipal de Paulo Maluf. No período de junho a setembro de 1993, a vereadora Aldaíza Sposati criou e implantou a Comissão de Estudos sobre a Assistência Social na Câmara Municipal, com o objetivo de debater o Projeto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que tramitava na Câmara Federal, e também de produzir subsídios para sua redação, bem como de elaborar propostas de políticas públicas para o município de São Paulo. Os trabalhos da Comissão mobilizaram a participação das diversas organizações sociais e levaram à criação do Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo.

Por iniciativa da Comissão, realizou-se, nos dias 16 e 17 de dezembro de 1993, o I Encontro Municipal de Assistência Social, que deliberou a constituição do Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo, a organização da I Conferência de Assistência em São Paulo e a realização de encontros temáticos nas várias regiões da cidade. Assim, o Fórum foi criado em 10 de janeiro de 1994 e, apesar de não possuir formalização institucional, passou a se organizar com uma comissão executiva formada por representantes de entidades da sociedade civil e do Legislativo Municipal, estando aberto à participação de militantes e técnicos do setor privado.

Esse foi um período em que as entidades da sociedade civil reivindicaram ao governo Maluf a manutenção dos convênios assistenciais, o descongelamento dos valores *per capita*, a expansão da rede de creches e centros de juventude e demais programas de atendimento à população de São Paulo (Silva, 2002).

Nesse cenário de tensão política entre a municipalidade e as organizações da sociedade civil, foram realizadas as três primeiras

conferências municipais por iniciativa do FAS, sem a participação oficial da administração municipal.

A 1ª Conferência Municipal de Assistência Social ocorreu nos dias 9 e 10 de outubro de 1995. Foi precedida por uma Pré-conferência realizada nos dias 2 e 3 de setembro de 1994, que reuniu 347 delegados, entre representantes de instituições não-governamentais, associações sem fins lucrativos, entidades de profissionais, sindicatos, movimentos sociais, cidadãos militantes e interessados no tema. A principal deliberação foi a aprovação de um anteprojeto de lei para a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social na cidade, apresentado na Câmara Municipal como projeto de lei de iniciativa popular, que teve origem em um abaixo-assinado (Silva, 2002).

A 2ª Conferência de Assistência Social da Cidade de São Paulo aconteceu nos dias 14 e 15 de outubro de 1997, convocada pelo FAS. Contou com 405 delegados e reforçou a necessidade aumentar o diálogo com o Executivo e o Legislativo para a implementação da LOAS na cidade. O principal encaminhamento foi a criação de uma comissão paritária, constituída por integrantes da 2ª Conferência e representantes da Secretaria da Família e Bem-Estar Social (FABES), para discussão do anteprojeto de iniciativa popular, visando agilizar a sua aprovação na Câmara Municipal de São Paulo.

A 3ª Conferência de Assistência Social da Cidade de São Paulo foi realizada em 18 de novembro de 1999, e teve como objetivo comprometer a FABES na implantação do Conselho Municipal da Assistência Social. Contou com 258 participantes, que representaram 130 entidades ou organizações de assistência social, e com representantes governamentais e da Secretaria da Família e Bem-Estar Social. Após a 3ª Conferência, foi aprovado em 21/12/1999 o Decreto Municipal nº 38.877, que regulamenta

a Lei nº 12.524/97 e dispõe sobre a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social. Esse foi um momento considerado de vitória para o Fórum, pois o decreto recuperou boa parte dos vetos do prefeito Celso Pitta.

Depois dessa conquista, a batalha seguinte foi a regulamentação das eleições para o Conselho. Foi criada uma comissão de trabalho composta por técnicos da Secretaria da Assistência Social e representantes do FAS, que elaboraram uma minuta de edital do processo de eleição, na qual buscavam garantir a participação e a transparência no processo eleitoral.

Sob os protestos do FAS, o edital de eleição do Conselho foi alterado pela Secretaria de Assistência Social, o que levou o Fórum a reagir e denunciar os fatos. Para o Fórum, a Secretaria tentou usar o processo de eleição do Conselho com finalidades político-eleitorais. Apesar das dificuldades encontradas para a organização e realização da primeira eleição do Conselho, o FAS mobilizou-se e articulou a eleição dos representantes da sociedade civil.

Para o FAS, estes oito anos significaram um descompasso com o processo de implantação da LOAS, que ocorria em todos os municípios e nas três esferas de governo. São Paulo foi a última capital a instalar o Conselho Municipal, apesar de ser considerada como um pólo de e formulação da área da assistência social.

Assim relata uma liderança do Fórum de Assistência Social:

“[...] um momento que não esqueço foi o da derrubada do veto ao artigo que criava o Fundo Municipal de Assistência Social. Porque a mesma lei que criava o Conselho criava o Fundo. Aí foi feita uma articulação liderada pela vereadora Aldaíza Sposati e se conseguiu a derrubada do veto. Lembro até hoje da Aldaíza Sposati lá na tribuna e a gente na galeria. Isto aconteceu em 20 de março de 2001. Aquele foi o momento mais gratificante, porque foi o final de uma luta, a apoteose de uma luta longa”.

No período de governo da prefeita Marta Suplicy, os entrevistados observaram um decréscimo na participação no FAS motivado por vários fatores, como a desarticulação de setores organizados da sociedade, a pulverização dos recursos públicos na área social, bem como a falta de reflexão sobre a transição de espaços de participação sociopolítica para os espaços de participação político-institucional, no caso os Conselhos. De forma particular, algumas entrevistas apontam a ida da vereadora Aldaíza Sposati para a Secretaria de Assistência Social como motivo de certa acomodação e desarticulação dos participantes na luta.

Os entrevistados apontam como principais conquistas nestes anos de luta a implementação da LOAS e a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e do Fundo Municipal de Assistência Social; o reconhecimento, pelo Conselho, da legitimidade das três conferências realizadas por iniciativa do FAS; as audiências públicas, como a realizada para a passagem das creches para a Secretaria de Educação; e a participação ativa na discussão sobre a municipalização das creches, influenciando na tomadas de decisões.

As principais reivindicações do FAS referem-se ao comando único da política municipal de assistência social; à definição de um percentual fixo nos recursos do orçamento para a área da assistência social (5%); à revisão da Lei nº 12.524, que instituiu o Conselho e o Fundo Municipal; à revisão da Lei de Parcerias, nº 13.153/01¹⁰; à criação de canais de comunicação com as entidades/organizações de assistência social, por meio de boletins e da internet; à criação de mecanismos de sustentação do Fórum; e à elaboração de um regimento interno para o Fórum.

O FAS se organiza através de uma Comissão Executiva formada por representantes dos fóruns regionais e lideranças que estão presentes desde o seu surgimento. Segundo os entrevistados, não

há eleições internas, as pessoas se disponibilizam ou são indicadas pelos fóruns regionais para integrar a Comissão. O FAS mantém articulação política com movimentos sociais e fóruns de outras áreas, na maioria das vezes, de forma pontual e pessoal. Não se observam articulações permanentes com as três esferas de governo.

Em relação à gestão municipal Marta Suplicy, os entrevistados do FAS avaliam que houve diversos avanços, como a implementação da gestão plena da política de assistência social com o COMAS, o Fundo Municipal de Assistência Social e o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS); a participação da comunidade no Orçamento Participativo e no Plano Diretor; e o apoio da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) para o Fórum. Essas conquistas estão contextualizadas num processo político e de governo, de acordo com o seguinte depoimento:

“Acho que no período do secretário Evilásio (2001), a mobilização foi boa [...] tivemos a primeira gestão do COMAS. Mobilização e proposição [...] estávamos muito aquecidos, muita gente participando. Depois esfriou, com a passagem das creches para a educação, muitas entidades que tinham só creche se desarticularam. Na segunda gestão do COMAS, as pessoas começaram a pensar que agora tem o COMAS, e são os conselheiros que têm que correr atrás. Junto com isto, o fato da Aldáza ir para a Secretaria, o pessoal achou que estava tudo arrumado, tem o COMAS e uma secretária na qual todo mundo acredita. O pessoal acomodou”.

Já em relação às dificuldades enfrentadas no governo Marta Suplicy, foram apontados a falta de recursos, poucos avanços na distribuição do orçamento entre as secretarias e a existência de duas secretarias responsáveis pelas ações sociais, SAS e Trabalho e Solidariedade, o que dificultou o controle social por parte do COMAS dos programas que não são da SAS. No tocante às questões políticas, foram mencionados a ausência de uma Coordenadoria de

Assistência Social, como as existentes nas subprefeituras, durante quase toda a gestão e o esvaziamento do quadro funcional da SAS Central, que já era deficitário, com a nova configuração das dezesseis SAS Regionais em 31 Supervisões de Assistência Social dentro das subprefeituras.

5. Questões para reflexão

As entrevistas com as lideranças dos diversos fóruns e movimentos sociais suscitam questões importantes para reflexão, entre elas:

- a formação política das lideranças;
- a raiz histórica dos fóruns e movimentos sociais;
- a organização descentralizada na cidade;
- a institucionalização dos movimentos;
- a fragmentação ou setorização das lutas;
- a atuação em espaços de gestão da política pública;
- as avaliações da gestão da prefeita Marta Suplicy;
- a relação dos movimentos e fóruns com os partidos políticos e com o Legislativo;
- o papel das lideranças.

5.1. Formação política

Em geral, os entrevistados manifestaram que sua formação política foi forjada na luta, no dia-a-dia do movimento ou fórum,

mas salientaram a enorme contribuição dos espaços de reflexão promovidos pela Igreja Católica, como as Comunidades Eclesiais de Base e as Pastorais Sociais, particularmente nos anos 1970 e 1980, como também do surgimento do Partido dos Trabalhadores e sua capilaridade nas regiões da cidade, por meio dos diretórios, que articulam a pauta do partido com as lutas locais. Mereceram destaque também os cursos ministrados pelas ONGs e a formação acadêmica de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos.

Esses fatores – Igreja, partidos, ONGs e formação profissional – trazem elementos comuns: a discussão dos direitos e da cidadania, a importância da organização e atuação coletiva, a ética, a justiça e a equidade social.

5.2 Raiz histórica

Os três movimentos sociais e os dois fóruns pesquisados surgem em momentos diferentes, porém com muita proximidade histórica. O movimento de saúde, o mais antigo, remonta aos anos 1970, mas se consolida nos anos 1980. A União de Movimentos de Moradia de São Paulo se estrutura no final dos anos 1980, assim como a CMP. Os três movimentos têm em sua origem a luta por melhores condições de vida, a resistência à ditadura e a organização popular.

No caso dos fóruns de defesa e articulação, observa-se que o contexto é também o dos anos 1980, mas com particularidades importantes. Em geral, os fóruns surgem no período pré ou pós-Constituinte (1988) com o objetivo de defender e articular propostas de emendas populares à Constituição. O Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo,

criado no final dos anos 1980, nasce vinculado à luta pelo ECA e à constituição de conselhos de defesa de direitos. O Fórum de Assistência Social, o mais novo de todos, surge em 1993 como estratégia de resistência às medidas do governo Maluf, mas já num contexto de aprovação da LOAS e de implantação em outros municípios dos conselhos de gestão.

Constata-se assim que na raiz histórica desses sujeitos coletivos há uma tensão permanente entre o relacionamento com governos autoritários (seja do período militar, seja de gestões conservadoras como as de Paulo Maluf e Celso Pitta) e a busca por efetivação dos instrumentos democráticos, conquistados na Constituição de 1988 e em legislações específicas, como o SUS, o ECA, a LOAS e mais recentemente o Estatuto da Cidade.

Essa tensão revela para os movimentos e fóruns a necessidade de estar sempre de prontidão, assumindo uma postura de resistência e organização com vistas à defesa de direitos e da participação institucional na gestão das políticas. As conquistas não estão consolidadas, a onda neoliberal dos anos 1990 ameaça os direitos e desmonta as políticas públicas, o que exige vigilância permanente e ação defensiva e ofensiva.

5.3. Organização descentralizada na cidade

Cabe observar que tanto os movimentos quanto os fóruns buscam se estruturar combinando uma instância central com uma organização descentralizada pelas várias regiões da cidade. Não existe um modelo único, mas em virtude das próprias características de São Paulo, grande e dispersa, e da diversidade regional,

há um forte respeito pelas formas de organização em cada região, pela autonomia das entidades locais, que se reflete na estrutura do movimento ou fórum, que em geral são mais flexíveis e abertos às especificidades de cada grupo.

Essa realidade das regiões, que é heterogênea e desigual, é responsável pela riqueza e vitalidade dos movimentos e fóruns de São Paulo, e possibilita a correlação de forças internas, o que gera conflitos e disputas e a necessidade do estabelecimento de critérios e regras de participação e convivência.

5.4. Institucionalização do movimento

O tema institucionalização dos movimentos sociais e o seu debate, ou seja, a formalização jurídica das organizações populares, entram na pauta no final dos anos 1980, particularmente após a Constituição de 1988, que estabelece os mecanismos institucionais de participação.

A experiência de luta dos anos 1970 e 1980, a valorização da autonomia das organizações, a concepção de movimento social como ação coletiva, a avaliação de que a institucionalização, entendida como a formalização de personalidade jurídica, seria o fim do movimento social, que ficaria preso à burocracia legal, levaram à resistência de muitas lideranças com relação a esse tema. O caso mais exemplar dessa postura é o da UMPS, que, na época da pesquisa, defendia que o movimento não deveria se transformar numa organização civil, como as entidades assistenciais e as ONGs.

Por outro lado, a conjuntura do final dos anos 1980 e início dos 1990 trouxe para os movimentos sociais uma nova realidade. No caso dos movimentos de moradia, o debate sobre a institucion-

lização foi superado pela possibilidade de conquistas nas políticas públicas. Com a eleição de governos municipais petistas, abre-se a possibilidade do estabelecimento de parcerias com os movimentos locais para a execução de programas públicos, a exemplo dos mutirões habitacionais em São Paulo, que propiciaram às associações de moradores a gestão dos recursos e das obras. A condição básica para a parceria era de que as associações tivessem personalidade jurídica regularizada.

Ao mesmo tempo, os movimentos como a UMM e a CMP, passam a enfrentar o desafio de captar recursos para suas atividades de mobilização, formação e organização interna. Até esse momento, os movimentos locais contavam com o apoio da Igreja e de ONGs que prestavam assessoria. Entretanto, a situação muda na segunda metade dos anos 1980. Na Igreja Católica, observa-se que as posições conservadoras passam a ter hegemonia e conseqüentemente há uma retração na atuação progressista e de apoio aos movimentos sociais. As ONGs que desenvolviam trabalhos de educação popular e de assessoria direta aos movimentos sociais perdem recursos financeiros das agências internacionais, sob o argumento de que com a redemocratização esse trabalho não era mais necessário. Várias ONGs fecham em São Paulo ou mudam seu objeto de trabalho, dedicando-se à formulação de propostas de políticas públicas. Com esse quadro, de perda de apoios, os movimentos sociais têm o desafio de captar recursos de agências internacionais ou de fundos privados que apóiam as atividades dos movimentos sociais. Mais uma vez para efetivar essa estratégia foi necessário a constituição de personalidade jurídica dos movimentos.

Em conseqüência, podem-se observar duas posturas diferentes: a primeira, de discussão e elaboração de estatutos sociais dos movimentos, assumidos pela UMM e pela CMP; a segunda, de

manutenção do movimento na informalidade, tendo como suporte uma ONG subordinada ao movimento para captar recursos, nos moldes do que fez o MST. Essa foi a solução encontrada pela UMPS, que criou a ONG Cidadania e Saúde, um braço institucional do movimento, para atender às exigências legais de captação de recursos, mantendo a UMPS como movimento social autônomo e vigoroso na luta pelo direito à saúde.

Quanto aos fóruns, os motivos para a não-institucionalização diferem dos movimentos sociais – configura-se como uma opção política. Os fóruns se propõem a ser um espaço de debate e articulação dos diversos movimentos sociais ou organizações que militam em determinada área temática. São também espaços de controle social, que acompanham e fiscalizam os conselhos setoriais. O FMDCA e o FAS reúnem entidades sociais, ONGs, que já têm personalidade jurídica, e profissionais que prestam serviços ou atuam na defesa de direitos. Os fóruns concordam com a argumentação de que a institucionalização seria o fim do movimento, que deve ser dinâmico, pois, de acordo com os entrevistados, os fóruns são movimentos sociais.

5.5. A fragmentação ou setorização das lutas

Nos diversos movimentos e fóruns pesquisados pode-se observar uma ampla reprodução da setorização das políticas sociais.

A política social brasileira, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, sempre foi marcada pela setorização, fragmentação, pela ausência de articulação, comunicação e unidade entre as diversas políticas sociais e

os programas de ação, como também entre as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal. Segundo Evaldo Vieira, a política social brasileira:

“[...] compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se, e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade”. (Vieira, 1997:68).

Os movimentos de saúde, moradia, os fóruns de assistência social e da criança e do adolescente no seu cotidiano, pontualmente, e especialmente nas lutas locais, articulam ações, apóiam lutas e somam esforços, entretanto, como movimentos e organizações da sociedade civil da cidade, possuem uma frágil capacidade de comunicação e articulação entre si, não apresentando uma pauta coletiva de discussões e lutas. Mesmo a CMP, que tem como objetivo a articulação das diversas lutas e movimentos, organiza-se por setoriais, e neste momento está hegemonizada pelo movimento de moradia, que tem maior base social na cidade. A experiência do Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão tem demonstrado a importância da comunicação e da articulação das agendas e pautas de lutas.

Apesar da setorização das lutas e das organizações é possível afirmar que tanto os fóruns como os movimentos buscam manter interlocução com outros movimentos, particularmente nas bases regionais, como também com outros sujeitos políticos, como ONGs, universidades, sanitaristas, assessorias técnicas, conselhos regionais de profissionais, buscando apoio para suas propostas e o estabelecimento de alianças políticas.

5.6. Atuação em espaços de gestão da política pública

A partir dos anos 1990, a participação da população passa a ter ênfase na formulação e na implementação de políticas públicas, inserida no contexto da democracia direta e representativa, com base nos marcos constitucionais e nas novas estruturas de representação, em especial os conselhos de gestão, espaços de diálogo e negociação entre as diferentes forças sociais.

Todos os movimentos e fóruns pesquisados acompanham os espaços de gestão da política pública e neles atuam, especialmente nos conselhos setoriais e nos processos de Orçamento Participativo. É reconhecida a importância desses espaços como arenas políticas de negociação com o poder público, mas também são reconhecidos os seus limites institucionais.

5.7. Avaliações da gestão da prefeita Marta Suplicy

As avaliações da gestão da prefeita Marta Suplicy foram feitas no ano de 2003, penúltimo ano do governo municipal.

Os principais avanços apontados pelos entrevistados foram a democratização, com a retomada da participação popular, a criação dos conselhos, o acesso dos movimentos à administração e a autonomia dos movimentos, o OP, o apoio da prefeitura às organizações, as intervenções na periferia, as melhorias na área da educação.

As críticas à administração referem-se:

- a sua relação com os movimentos organizados e à participação destes nas instâncias de decisão:

“O Executivo desqualifica a participação da sociedade civil.”

“O governo não reconhece a sociedade civil como parceiro nas decisões.”

“É um governo um pouco mais fechado que o governo da Erundina, tem coisas que não passam pelo movimento, já vêm prontas.”

“Na relação há filtro para acesso.”;

- às subprefeituras:

“Houve loteamento das subprefeituras através da Câmara. A indicação dos coordenadores de saúde foi nociva.”

“Perdeu-se continuidade dos projetos com o troca-troca de subprefeitos e coordenadores.”;

- ao Orçamento Participativo:

“Com o OP, o sonho foi uma coisa, e a realidade foi outra.”

“É, faz de conta que discute. Nossas propostas não são ouvidas.”

“No Orçamento Participativo, a prefeita não está cumprindo as prioridades eleitas pela população.”;

- ao desempenho do Executivo municipal:

“Há uma disparidade entre o que o governo diz e o que está sendo feito, entre o discurso e a prática.”

“O poder público existe para atender a comunidade, mas não atende.”

“Por que é que sempre tem que estar começar tudo do zero?”

“Falam em governabilidade, mas tem também desgovernabilidade”.

Foram apontadas ainda a dificuldade de negociação e diálogo com os movimentos, expressa nos relatos – “falta sentar e conversar mais”, “falta um pouco de vontade política, eles ficam empurrando com a barriga” –, e a falta de recursos orçamentários para viabilizar os projetos.

Para os entrevistados, a relação dos movimentos com o governo Marta Suplicy oscilou entre o apoio, a colaboração e a adesão e o confronto e a oposição, mas para todos a posição dos movimentos e fóruns foi de autonomia política.

5.8. Relação dos movimentos e fóruns com os partidos políticos e com o Legislativo

Complexas são as relações entre fóruns e movimentos sociais com os partidos políticos. Em geral, o vínculo se dá com os partidos de esquerda, predominantemente o PT, seja pela militância partidária local, seja pela profissionalização em gabinetes de vereadores e deputados estaduais. Todos os entrevistados afirmaram que a relação com os partidos é de independência e autonomia política, mas observam-se interferências políticas, e já naquele momento os entrevistados revelaram críticas e decepções com as relações partidárias e as gestões petistas.

“[...] a minha decepção já vinha da época da Luiza Erundina. Nós tínhamos um grupo muito forte, de mais ou menos cinquenta,⁵⁶ pessoas, no movimento de moradia da leste. Quando a Luiza ganhou, foi todo esse pessoal para dentro [do aparelho de Estado], eu não aceitei. A briga por cargos foi uma baixaria no começo. O nosso pessoal entrou para as Administrações

Regionais, etc. Eu já não gostei disso naquela época; depois de lá, eu achei que faltou um compromisso com a população, porque este pessoal não retornava mais para o movimento. Eu cheguei a perder amizades com pessoas. Não voltavam para a base. A nossa organização esfacelou de mil maneiras, eu na época fiquei muito arrasada [...]"

Quanto ao poder Legislativo municipal e estadual, a avaliação é desigual entre os movimentos e fóruns pesquisados. Para alguns entrevistados, a relação é pequena e incipiente, para outros é estreita e forte, com vereadores e deputados que participam das lutas ou que apóiam oferecendo a infra-estrutura do Legislativo.

5.9. Papel das lideranças

É importante destacar a percepção dos entrevistados sobre o seu papel no movimento ou fórum: articulação, estímulo à participação e ao projeto coletivo.

"Articular os movimentos, fazer os debates e informações circularem. Articular uma agenda."

"O meu papel é estimular a participação de todos no grupo, para que as coisas aconteçam. Organizar em conjunto as estratégias e as ações."

"A gente não tem uma tarefa, um papel específico. Eu gosto de me envolver com tudo. Na coordenação, a gente faz mais a articulação política. Na hora que precisa, todo mundo faz o que precisa."

"Respeito as opiniões e busco colaborar com um projeto coletivo."

"O papel é você levar o informe do que é que está acontecendo na região. Fazer a ponte [...] existe uma troca. Porque se você ficar só na sua região, você perde a visão maior do que acontece."

“As tarefas são distribuídas conforme as atividades que tem para fazer nos grupos. O papel de articulação é de todos, de cada região.”

“[...] eu não sou só habitação ou criança e adolescente, eu tenho a preocupação em estar entendendo um pouco das outras áreas porque tudo tem relação.”

Os principais pontos considerados pelos entrevistados como positivos da participação em fóruns e movimentos sociais foram:

“a experiência pessoal de organização”;

“capacitação”; “formação política e conhecer melhor experiências de outros movimentos”;

“aprender a conviver com a diferença (ter tolerância)”;

“as parcerias com outras entidades”;

“o reconhecimento do movimento social”;

“a concepção cidadã de democracia participativa”.

Dentre as principais dificuldades apontadas, destacam-se a sobrecarga de trabalho, as disputas políticas, a falta de recursos financeiros e a timidez.

“Sobrecarga de responsabilidade.”

“A agenda lotada da coordenação. Sobra pouco tempo para a família.”

“Às vezes a gente encontra dificuldades no cumprimento de horários. Tem dias que a gente não consegue chegar no horário para as reuniões em função do muito trabalho que temos nas bases.”

“Disputa política.”

“Às vezes a dificuldade é de articular dentro da coordenação executiva [...] às vezes um movimento quer um cargo e outro movimento também quer. Então, a gente senta e discute até chegar a um consenso.”

“Uma outra dificuldade é “passar a bola” desta luta para

peessoas que não tenham vínculo com políticos, mas que sejam sérios e compromissados com a luta.”

“Não ter espaço físico próprio, e ficarem sempre na dependência de ONGs, Câmara Municipal, gabinete de vereadores. A falta de infra-estrutura, telefone, etc.”

“Recursos.”

“A dificuldade de comunicação entre os membros, pela grande distância em que moram (São Paulo é muito grande). Existe a dificuldade financeira, somos todos pobres. Dificuldade em lidar com dados científicos, tabulação.”

“Nem todas as pessoas estão empregadas, tem muitos desempregados, dependentes de marido. Isso dificulta a participação nas reuniões por conta do transporte.”

“A minha dificuldade inicial foi encarar o microfone – essa foi a maior de todas. Eu tremia, não saía nada, me dava um branco.”

“A dificuldade era enfrentar muita gente. Em pequenos grupos eu me saio muito melhor.”

“A descontinuidade da participação.”

O papel das lideranças e suas dificuldades demonstram a relevância do investimento na capacitação e no fortalecimento da sociedade civil organizada no sentido de estimular seu empoderamento e sua capacidade de organização e articulação.

A pesquisa realizada teve caráter exploratório e possibilitou conhecer o perfil das lideranças, sua formação, as especificidades das organizações, as relações dos movimentos e fóruns com o governo municipal, bem como os significados para a trajetória pessoal de cada liderança.

As questões apresentadas para reflexão podem contribuir para a articulação entre os fóruns e movimentos sociais e para a relação entre universidade, fóruns, movimentos e ONGs, na construção de uma agenda comum de debates, pesquisas e lutas.

Notas

¹ O Nemos é um núcleo de estudo e pesquisa da PUC-SP que agrega alunos, professores e pesquisadores em torno da temática dos movimentos sociais urbanos e outros atores da sociedade civil. Foi criado em 1988, e é reconhecido pelo Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPQ desde 1993.

² Essa diferença decorreu da necessidade de substituição de entrevistados durante o processo de pesquisa.

³ Essa oficina promoveu um debate sobre os resultados da pesquisa.

⁴ A Emenda 29, apresentada na Câmara dos Deputados através da PEC 169, de autoria dos deputados Eduardo Jorge e Waldir Pires (PT), que foi fundida com a PEC 86, do deputado Carlos Mosconi (PSDB), prevê que, até o ano de 2004, o percentual mínimo de aplicação na saúde pelos municípios seja de 15% de seu orçamento, e pelos Estados de 12%, não definindo o percentual da União. Está em tramitação no Congresso Nacional a regulamentação dessa emenda, através do Projeto de Lei Complementar nº 01/2003, do deputado Roberto Gouveia (PT/SP), e do substitutivo do deputado Guilherme Menezes (partido?). Esse projeto não modifica os percentuais dos municípios e Estados, mas fixa o percentual da União e ainda define ações e serviços públicos de saúde que podem ser beneficiados por essa vinculação de receita. Apesar da importância da conquista dessa emenda, as notícias veiculadas na imprensa oficial revelam “que, em 2003, **das 27 unidades da Federação, 18 não respeitaram a Emenda, o que representou R\$ 1,8 bilhão a menos no SUS**” (Folha de S. Paulo, 04/04/2005). (grifo nosso)

⁵ Fundo Nacional de Moradia Popular, Projeto de Lei nº 2.710/92, aprovado no dia 3 de junho de 2004, no Plenário da Câmara dos Deputados.

⁶ Documentos internos da CMP.

⁷ Idem.

⁸ Lei municipal nº 11.123, que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e Lei municipal nº 11.247, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁹ O decreto 43.135 de 25/4/2003, de forma arbitrária, reduziu o número de participantes do Fórum no Conselho de Orientação Técnica de três para dois. Em 9/10/2003, novo decreto 43.935 alterou o número de participantes no Conselho de dois para quatro.

¹⁰ Regulamentada pelo Decreto nº 43.698/03.

Bibliografia

BORON, Atilio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOSCHI, Renato Raul. “A arte da associação: política de base e democracia no Brasil”. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

BAPTISTA, Myrian Veras; VALENÇA, Maria Manoela; PEZOTI, Rosângela H. *Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002.

BAVA, Silvio Caccia. “Democracia e participação”. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. Revista Polis n. 47 (Anais do Seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”). São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

CARDOSO, Ruth. “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico”. In: SORJ, B.; ALMEIDA,

M. H. T. (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque.; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. Revista Polis. São Paulo: Instituto Pólis, n.37, 2000.

CASTRO, Iracema Ester do N.; SACARDO, Gislaine A. Conselho Municipal. *Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão*, São Paulo, Pólis/PUC-SP, n. 8, 2002.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”. In: _____ (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. “Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: _____.(Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

DURHAM, Eunice. “Movimentos sociais: a construção da cidadania”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 10, out. 1984.

GOHN, Maria da Glória. Cidade, ONGs e ações coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis. *São Paulo em Perspectiva*. Fundação SEADE, São Paulo, v. 9, n. 2, 1995.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões da nossa época, v. 84).

_____.(Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2003.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades*. São Paulo: Cortez, 2003.

MIRANDA, José da Cruz Bispo de. *Central de Movimentos Populares do Piauí: dilemas e perspectivas*. Dissertação de mestrado, PUC-SP, São Paulo, 1998.

NEDER, Carlos.A.P. *Participação e gestão pública: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

OLIVEIRA, Celina Maria José. *Participação popular dos Movimentos Populares de Saúde de São Paulo*.,/s/d.

OLIVEIRA, Francisco de. “O capital contra a democracia”. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. Anais do Seminário Os Sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. *Observatório dos Direitos do Cidadão: uma experiência de monitoramento de políticas públicas e de fortalecimento dos movimentos sociais da cidade de São Paulo*. São Paulo, 2004. Mimeo.

- _____. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de mestrado, PUC-SP, São Paulo, 1996.
- RIBEIRO, Edalea Maria. *Movimentos sociais em tempos de democracia e globalização em Santa Catarina, nos anos 90*. Tese de doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2004.
- ROLNIK, Raquel. *São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2001.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SILVA, Márcia Santos da. *O Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, n. 11, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TOURAINÉ, Alain. “O sujeito”. In: _____. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. I.
- _____. “O sujeito como movimento social”. In: _____. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. II.
- VIEIRA, Evaldo. “As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 53, 1997.
- VITALE, Denise. *Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)*. *Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, n. 18, 2004.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. “Os sujeitos sociais em questão”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 40, 1992.
- WANDERLEY, Mariangela Belfiore. *Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade*. São Paulo: Cortez, 1993.

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão** apresenta um balanço das políticas sociais em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 Assistência Social
- 2 Educação
- 3 Saúde
- 4 Habitação
- 5 Criança e Adolescente
- 6 Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 Conselho Municipal de Saúde
- 9 Conselho de Escola
- 10 Conselho Municipal de Habitação
- 11 Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 Financiamento da Política de Educação
- 14 Fundo Municipal de Habitação

- 15 Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy.

- 18 Orçamento Participativo
- 19 Saúde
- 20 Educação
- 21 Habitação
- 22 Assistência Social
- 23 Criança e Adolescente

Outros números da série do Observatório.

- 24 Orçamento - Leitura comparada 2004/2005
- 25 Movimento sociais e sistema político:
os desafios da participação
- 26 Orçamento: comparativo entre subprefeituras

Para maiores informações:

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 Centro São Paulo/SP

tel. 11 2174-6801

publicacoes@polis.org.br

Instituto de Estudos Especiais IEE/PUC-SP

Rua Ministro Godoy, 123 Perdizes São Paulo/SP

tel. 11 3801-1349

iee@pucsp.br

