

EXPERIÊNCIAS
EM EDUCAÇÃO
POPULAR

PROPOSTA

Uma revista trimestral da FASE • Ano 23 • Dezembro de 1995 • Nº 67 • Preço: R\$ 6,00

MOVIMENTOS POPULARES URBANOS



UMA AVALIAÇÃO DOS
MOVIMENTOS PELAS
EQUIPES DA FASE

- Porto Alegre
- Recife
- São Paulo
- Rio de Janeiro
- Belém

AÇÃO DA CIDADANIA:
UM REGISTRO
NECESSÁRIO

Pedro Jacobi

MOVIMENTOS
SOCIAIS E ESFERA
PÚBLICA

Ana Clara Torres

ASSINE JÁ A REVISTA PROPOSTA

- n° 66 Mudar a Vida
- n° 65 Repensando o Brasil II
- n° 64 Globalizar ou integrar?
- n° 63 Trabalho e renda
- n° 62 Crise urbana
- n° 61 Repensando o Brasil
- n° 60 Genocídio social
- n° 59 Cidadania e políticas públicas
- n° 58 Democratização dos meios de comunicação
- n° 57 Revisão constitucional: Estado, trabalho e cidadania
- n° 56 Desenvolvimento e meio ambiente
- n° 55 Trabalho e cidadania nos complexos agroindustriais
- n° 54 Democratizando a cidade
- n° 53 Qual desenvolvimento?
- n° 52 Educação básica: essa crise tem solução
- n° 50 Organização sindical nos locais de trabalho
- n° 49 Violência e direitos humanos: uma guerra no Brasil
- n° 48 Amazônia oriental: trabalhadores rurais e meio ambiente
- n° 46 Barragens: movimento ecológico e luta pela terra
- n° 44 Trabalhadores rurais: fazer nossa política agrícola
- n° 43 Vídeo popular: as outras cores da imagem
- n° 42 Assalariados rurais: para onde vai a organização
- n° 41 Mulheres, a política no cotidiano
- n° 40 Comissões de fábrica: uma década do novo sindicalismo
- n° 39 Lutas urbanas: o desafio da articulação



FAÇA SUA
ASSINATURA E
GANHE MAIS
DUAS REVISTAS

COPIE E ENVIE O
CUPOM AO LADO
PARA:
Revista PROPOSTA
R. das Palmeiras, 90
CEP: 22270-070
Rio de Janeiro - RJ

Tel: (021) 286-1441
Fax: (021) 286-1209

Cupom de assinatura

- Cheque nominal à FASE Vale Postal - Ag. Botafogo

Nome: _____

Endereço: _____

Bairro: _____

CEP: _____

Cidade: _____

Estado: _____

Profissão: _____

Tel/Ramal: _____

Data: _____

Área de interesse: Sindicalismo Questões rurais Questões urbanas
 Comunicação Ecologia Outros

Assinatura Anual

Número Avulso

Exterior

R\$ 20,40

R\$ 6,00

US\$30,00

MOVIMENTOS POPULARES URBANOS

EDITORIAL

MOVIMENTOS POPULARES: FRAQUEZAS E POTENCIALIDADES	1
<hr/>	
MOVIMENTOS POPULARES URBANOS E AS NOVAS MEDIÇÕES ENTRE SOCIEDADE E POLÍTICA Franklin Dias Coelho	5
<hr/>	
ALGUNS TRAÇOS DA CONJUNTURA POLÍTICA: MOVIMENTOS SOCIAIS E ESFERA PÚBLICA Ana Clara Torres Ribeiro	13
<hr/>	
A EXCLUSÃO E OS ATORES NACIONAIS CONTEMPORÂNEOS Grazia de Grazia	19
<hr/>	
AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA: UM REGISTRO NECESSÁRIO* Pedro Jacobi	27
<hr/>	
FIOS CONDUTORES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE: ELEMENTOS PARA UM DEBATE Elizete M. Menegat	34
<hr/>	
RECIFE: OS MOVIMENTOS DE BAIRRO E A POLITIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO Maria do Céu Cezar	41
<hr/>	
RECIFE: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PREZEIS Adelmo Araújo e Fernanda Costa	48
<hr/>	
MOVIMENTOS POPULARES URBANOS FACE À DESREGULAMENTAÇÃO NO TOCANTE À CIDADE Maria Lucia Refinetti Martins	51
<hr/>	
RIO DE JANEIRO: OS MOVIMENTOS POPULARES URBANOS DE 1964 A 1988 Hélio Ricardo Porto	59
<hr/>	
BELÉM: IDENTIDADES REGIONAIS E NOVAS ESTRATÉGIAS Auriléa Gomes Abelem e Matheus Otterloo	65

MOVIMENTOS POPULARES: FRAQUEZAS E POTENCIALIDADES

Esta revista é a síntese de um projeto de estudo sobre os movimentos populares urbanos. Este projeto nasceu da necessidade de contextualizar as dificuldades e mudanças ocorridas no papel desempenhado por estes sujeitos coletivos no interior da sociedade brasileira. Algumas hipóteses têm sido trabalhadas neste debate, sendo que as principais tomam como referência a existência de uma crise destes movimentos ou a redução de seu papel social e político.

Estas hipóteses estão relacionadas com o surgimento, na década de 70, de uma nova cultura no país na qual os movimentos populares urbanos tiveram papel decisivo como ator e construtor de novos espaços de participação, valores e práticas democráticas. Mas, no final dos anos 80, este papel havia se reduzido, produzindo indagações e perplexidade no conjunto de atores empenhados na construção deste sujeito coletivo.

Este estudo aqui apresentado expressa a diversidade das experiências nacionais e regionais, sobretudo nas vivências de representações e negociações na construção da esfera pública nas grandes cidades brasileiras. Coordenado pela FASE, e utilizando uma metodologia que procurou incorporar o trabalho de instituições nacionais e regionais, foi desenvolvido em cinco capitais – São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife e Belém – através do levantamento de quatro projetos de articulação nacional de movimentos populares urbanos desencadeados nos últimos anos: o movimento de moradia, a Articulação Nacional de Movimentos Populares, o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Os textos aqui apresentados têm como meta sensibilizar e promover uma produção coletiva de conhecimento como parte da busca de soluções aos problemas enfrentados pelos movimentos populares urbanos. Em suas contribuições analíticas, procuram trazer elementos para uma compreensão das fraquezas e potencialidades de cada um destes projetos.

O estudo sobre movimentos populares urbanos exigiu a reconstituição do debate conceitual sobre os movimentos sociais e a identificação do processo pelo qual conceitos e conteúdos de práticas coletivas, trabalhados teoricamente, influenciaram ou foram apropriados pelos militantes e entidades associativas. Este não é apenas o desafio deste estudo, mas se coloca principalmente para todas as instituições – ONGs, partidos, igrejas – que sempre procuraram integrar a reflexão teórica aos dilemas vivenciados pelos movimentos populares.

Grazia de Grazia (FASE)

Franklin Coelho (SERE)

CONSELHO DELIBERATIVO

PRESIDENTE

Ana Clara Torres Ribeiro

VICE-PRESIDENTE

Raimundo J. B. Teixeira Mendes

1ª SECRETÁRIA

Leilah Landim Assumpção

2ª SECRETÁRIA

Márcia Pereira Leite

3ª SECRETÁRIO

Revd. Paulo Pena Schutz

SUPLENTE

Décio Lima de Castro

Fernanda Carísio

Luis Carlos Delorne Prado

Maria Lucia Karan

Paulo Totti

CONSELHO FISCAL

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Tito Lívio Lucio de O. Ramos Neto

SUPLENTE

Ricardo de Gouvêa Corrêa

José Moreira Bartholo

ASSOCIADOS EFETIVOS

José Sérgio Leite Lopes • Silvio Caccia Bava • Braulio Rodrigues da Silva • Sérgio Goes de Paula •

Rosiska Darcy de Oliveira •

Cândido Grzybowski • Herbert de Souza • Otávio Guilherme Cardoso

Alves Velho • Lysâneas Maciel •

Otília Silva Leite • Luís Eduardo Soares • Ênio Candotti • Uri Gomes

Machado • Alexandre Sgrezia •

Lizt Vieira • Antonio Abreu •

Carlos Nelson Coutinho • Luiz Gonzaga Ulhoa Tenório • Renato Sérgio Maluf • Ricardo Peret • Pe. Adelar Pedro de David • Lícia

Valadares • Wanda Engel Aduan •

Peter Collins Cona

DIRETOR EXECUTIVO

Jorge Eduardo Saavedra Durão

DIRETOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Virgílio Rosa Neto

DIRETOR DA ÁREA TRABALHO E RENDA

Pedro Claudio Cunha Bocayuva
Cunha

DIRETOR DA ÁREA MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

Maria Emília Lisboa Pacheco

DIRETOR DA ÁREA POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

Orlando Junior

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - é uma sociedade civil brasileira, de utilidade pública federal, sem fins lucrativos. Seu compromisso fundamental é com o desenvolvimento social e cultural de grupos e setores marginalizados da população, através de um trabalho de educação popular, nas áreas rural e urbana.

Situada no campo das organizações não-governamentais, a FASE define-se por um projeto institucional próprio, independente do Estado e dos partidos políticos. As ONGs são organizações vinculadas à sociedade civil, comprometidas com o processo de construção da autonomia de suas entidades representativas, ligadas aos movimentos populares.

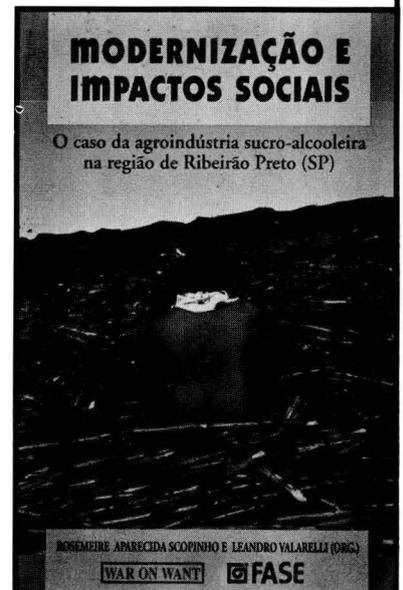
Os principais beneficiários deste trabalho são os trabalhadores do campo - pequenos produtores, assalariados sem terra - operários, moradores da periferia e favelas.

MODERNIZAÇÃO E IMPACTOS SOCIAIS:

O caso da agroindústria sucro-alcooleira na região de Ribeirão Preto (SP)

DE ROSEMEIRE APARECIDA
SCOPINHO E LEANDRO
VALARELLI (ORG.)

Sem meias-verdades e sem metáforas, os autores revelam, sob o retrato ideológico da Califórnia Brasileira, o processo de superexploração do trabalho, o descumprimento dos direitos trabalhistas, a discriminação sofrida pelas mulheres e a violência direta ou simbólica em colisão com a afirmação da cidadania. **MODERNIZAÇÃO... é um retrato corajoso e sério dos problemas enfrentados por homens e mulheres na nossa Califórnia.**



ONDE ADQUIRIR:

Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo

CEP 22270-070 - Rio de Janeiro - RJ

Telefone: (021) 286-1441 - Fax: (021) 286-1209

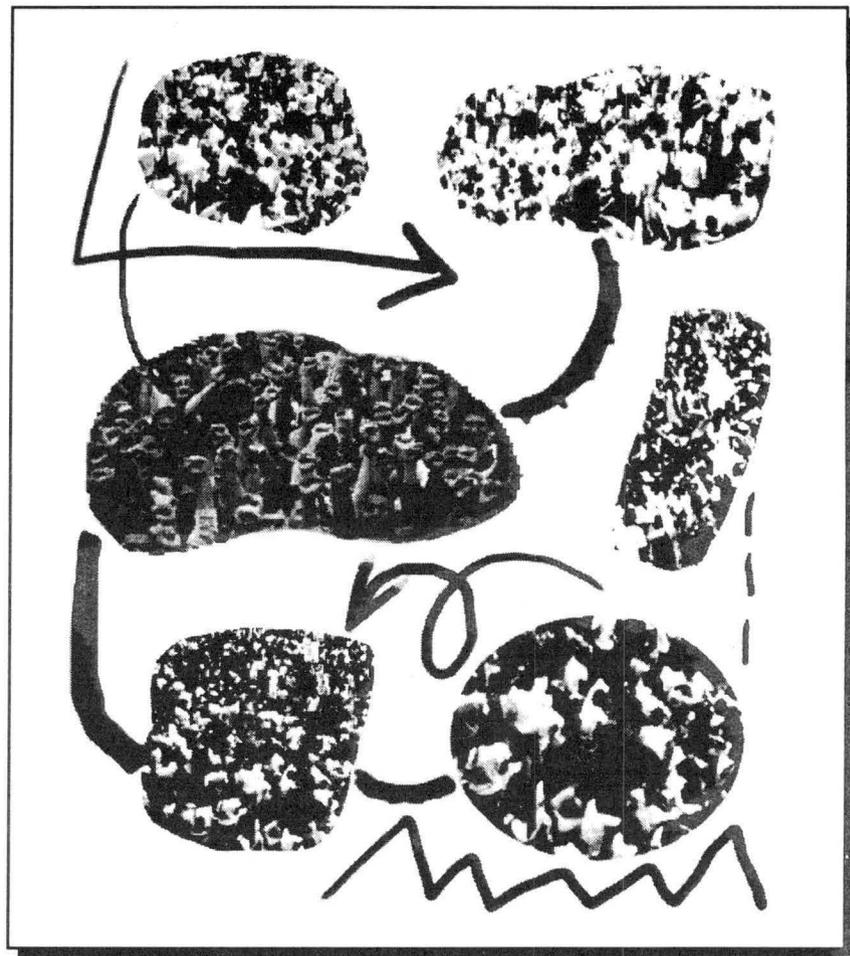
MOVIMENTOS POPULARES URBANOS E AS NOVAS MEDIAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E POLÍTICA

Franklin Dias Coelho

Tema recorrente no final da década de 70 e início dos anos 80, os movimentos populares urbanos foram identificados como novos atores do processo de democratização da sociedade brasileira, reconhecidos teoricamente como sujeitos coletivos da ampliação da gestão democrática das cidades e referência para as propostas que surgiam de novos arranjos institucionais no interior de políticas públicas. Contudo, esta euforia transformou-se numa visão pessimista, refletindo-se na ausência de maior reflexão sobre o tema nestes primeiros anos da década de 90.

Os movimentos populares, como que reafirmando sua presença política e sua capacidade de sobrevivência, têm estabelecido estratégias diferenciadas. Estes primeiros anos da década de 90 consolidam várias entidades e movimentos nacionais – Central de Movimentos Populares, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Coordenação Nacional de Movimentos de Moradia, Ação da Cidadania, Contra a Miséria e Pela Vida – que expressam caminhos e estratégias distintas.

Entre o pessimismo teórico e a reafirmação de uma prática voluntarista dos movimentos populares, coloca-se a necessidade de uma análise do seu papel no contexto político atual e também em termos das transformações estruturais. Sintomas evidentes de perda de representatividade de federações regionais de associações de moradores, de redução de sua influência política e social, ao lado do



MARTA STRAUICH

aparecimento de novas formas de organização e movimentos, indicam um quadro de mudanças e um momento de inflexão que expressam novos processos com diferentes conteúdos.

Este quadro – caracterizado por alguns como de crise – tem produzido diversas interpretações. Algumas hipóteses principais têm sido mais trabalhadas neste debate:

- crise conjuntural ligada às dificuldades gerais dos movimen-

tos sociais em função do quadro de agravamento da crise econômica;

- crise estrutural de esgotamento dos movimentos reivindicativos urbanos em função da abertura de canais democráticos no interior do Estado e do poder local;

- crise de transição em função de novas formas de institucionali-

FRANKLIN DIAS COELHO – Professor da UFF e consultor do SERE/FES.

zação e da ampliação da esfera pública, com o surgimento de uma diversidade de formas de participação popular;

- não reconhecimento de uma crise e a reafirmação de um dinamismo pela presença de novas formas de mobilização e organização.

A grande maioria destas hipóteses ainda se limita a uma análise interna dos movimentos sociais, ficando presa à dinâmica de seus formatos organizativos e ao esgotamento ou não de sua capacidade reivindicativa, seja pelo surgimento de novos atores seja pela capacidade de ação do Estado. Procurando fugir desta lógica, estamos trabalhando com a concepção de que o período atual se enquadra num cenário de transição de regimes autoritários para regimes democráticos, e procuramos identificar dentro deste contexto mais amplo a estratégia e o papel que vêm cumprindo os movimentos populares.

O debate dos anos 80: conceitos, conteúdos e práticas

O quadro de análise dos movimentos populares urbanos nas últimas décadas foi inicialmente marcado por uma concepção de enfrentamento com o Estado. Esta concepção – fortemente influenciada por noções de confronto com rupturas institucionais e no campo da conquista de hegemonia político-territorial – não refletia uma dinâmica real, isto é, as identidades sociais construídas e sua própria base social.

As visões teóricas iniciais foram contestadas pela prática destes movimentos, na maioria das vezes confrontando-se os conteúdos dos processos sociais com o que se idealizava conceitualmente. Acompanhamos, deste modo, na década de 80, um processo de adequação da teoria dos novos movimentos sociais, pensado principalmente a partir das lutas ecológicas

e de mulheres que se desenvolviam em países capitalistas avançados, à realidade de um conflito urbano próprio de um país com imensas desigualdades sociais, na qual a cidade se torna o lugar da exclusão social.

Neste esforço de trabalhar a especificidade do conflito urbano dentro de uma teoria geral de movimentos sociais, os balanços da produção teórica sobre o tema indicam a existência de um dilema marcado pelas diferenças de paradigmas entre os novos movimentos sociais e os movimentos populares urbanos.

O caminho da produção teórica nos anos 80 acabou por fazer a crítica da noção inicial dos movimentos sociais urbanos que valorizavam o conflito urbano como o principal na sociedade brasileira, transformando os movimentos populares em sujeitos políticos de uma ação transformadora mais global. Os balanços da produção sobre movimentos sociais urbanos, como da própria pesquisa urbana, indicam um esgotamento daquelas referências teóricas trabalhadas inicialmente. Este debate sobre o paradigma teórico estabeleceu alguns elementos para uma reconstrução analítica desses movimentos sociais em nossa formação social:

- 1) as contradições e o conflito urbano devem ser pensados em sua dimensão cultural e territorial, superando as visões economicistas com que foram trabalhadas inicialmente e identificando no seu interior a constituição de novos sujeitos sociais;

- 2) a crítica à visão do Estado como único interlocutor e antagonista, criando uma polarização que reduzia a análise às possibilidades ou não de instrumentalização do movimento ou de sua cooptação;

- 3) a necessidade de superar os limites do conceito de reprodução da força de trabalho para pensar o espaço urbano e a heterogeneidade

da base social, identificando demandas que se explicitam basicamente nos direitos mínimos de cidadania;

- 4) a crítica à apropriação da noção de autonomia como oposição à institucionalidade e à necessidade de trabalhar formas de negociação com o Estado;

- 5) a necessidade de abandono de uma valorização do discurso de autonomia que obscurece a relação destes movimentos com partidos políticos;

- 6) a noção de identidade trabalhada como unidade de interesses, perdendo seu caráter relacional de oposição.

No final da década de 80 a temática começou a sair de moda ou se deslocou para temas de gestão e de políticas públicas. Este abandono do tema expressa o esgotamento do debate conceitual focalizado nas contradições urbanas e a partir de análises internas do movimento.

Para alguns analistas o que se encontra em crise é a própria produção teórica sobre o tema¹, o que pode ser entendido como o esgotamento do próprio modelo teórico de movimentos sociais urbanos. Mas é importante ressaltar que os modelos teóricos de movimentos sociais urbanos e do que se denominou “novos movimentos sociais” têm referências e bases conceituais distintas. Parece-nos que este último não se esgotou enquanto modelo e continua alimentando reflexões sobre os processos políticos atuais a partir de identidades específicas de cada movimento social.

1 – SPARA, Marcelo Hunrath Silva. *Estratégias urbanas e movimentos populares*, FASE/Porto Alegre, março de 1995 (mimeo): – “O que se encontra fundamentalmente em crise nos dias de hoje é a construção teórica e política elaborada sobre os movimentos sociais e que não correspondeu à prática concreta destes atores.”

A mesma questão pode ser inferida de maneira mais explícita a partir da análise de Maria Célia Paoli² que avalia a noção de “movimentos sociais” construída nas ciências sociais identificando duas alternativas:

- a noção de “movimentos sociais” como categoria enunciada unificadamente;

O caminho da produção teórica nos anos 80 acabou por fazer a crítica da noção inicial dos movimentos sociais urbanos que valorizavam o conflito urbano como o principal na sociedade brasileira.



- as práticas de ação/reflexão coletivas que apareceram como discursos diferenciados de identidades singulares, fundantes, cada uma, da representação de si mesmas como sujeitos específicos.

Referindo-se às questões de gênero, Maria Célia Paoli nos estimula a retomar os estudos da ação e construção de identidades de cada movimento social específico e, a partir dele, pensar as possibilidades de generalização e universalização dos conceitos. Como afirma em seu texto, ambas abordagens podem não ser conflitivas, mas implicam em diferentes percepções dos movimentos e da visão da sociedade e da história que cada um deles encena.

No caso particular dos Movimentos Populares Urbanos, suas respectivas análises e estudos trabalharam a noção de movimentos sociais urbanos como conceito diferenciado e próprio, com referências teóricas distintas de categorias

unificadoras dos chamados “novos movimentos sociais”. Estas duas noções ocorrem a partir de duas temáticas que refletem não só duas formas de percepção da vida, como têm referências teóricas conflitivas: a noção de novos movimentos sociais percebida no mesmo campo de historicidade de modelo político dominante e a partir da subjetividade como parte constitutiva da realidade específica destes movimentos, e a especificidade do conflito urbano pensada a partir de rupturas históricas estruturais e de transformações territoriais na cena urbana.

Para se abordar os movimentos populares urbanos dentro da sua própria especificidade parece mais adequado fugir às tentações de um modelo expli-

cativo que combine duas noções conflitivas – novos movimentos sociais e movimentos populares urbanos – e buscar apreender suas identidades e alteridades a partir de sua prática e ação numa determinada direção.³ A pergunta que fica, contudo, é qual a capacidade de olharmos hoje os conteúdos e práticas dos movimentos populares urbanos dentro de uma dimensão de construção de identidades sociais, de reconhecimento de sua especificidade e de sua autonomia no agir social e coletivamente.

A necessidade de pensar a especificidade dos movimentos populares urbanos, além do que lhe é tangível em termos de demandas sociais, nos leva a questionar alguns aspectos que podem nos orientar na percepção de processos constitutivos da identidade destes movimentos:

- a territorialidade como uma ação prática de construção de identidades sociais no território;

- os movimentos sociais urbanos definidos como elos ativos posicionados entre a sociedade e a política urbana.⁴

2– PAOLI, Maria Célia. “As Ciências Sociais, os movimentos sociais e a questão de gênero”. *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 31, outubro de 1991, SP.

3– Aproveito aqui o caminho sugerido por MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Contextualização dos movimentos populares urbanos na cidade de São Paulo*. FASE, março de 1995 (mimeo.).

4– Ana Clara T. Ribeiro procura valorizar o fato de que os movimentos sociais possuem uma dupla natureza, calcada no social – como demonstra a ação referida a papéis, valores e identidades – e na política, como manifesta a sua face pública reivindicativa de protesto e mobilização. Para Ana Clara, os movimentos sociais podem ser definidos como elos ativos posicionados entre a sociedade e a política. RIBEIRO, Ana Clara T., *Movimentos, sujeitos sociais e política (elementos para a prática pedagógica)*. FASE, março de 1991 (mimeo.).

Percorrendo os processos atuais, trata-se de identificar as singularidades e os processos constitutivos de identidades e auto-referências dos movimentos populares urbanos neste quadro de crise e de restauração econômica.

Neste sentido, para além da definição da existência ou não de crise, cabe acompanhar os caminhos que os movimentos sociais têm trilhado diante de um cenário político de transição e economicamente adverso. No plano nacional têm percorrido:

- o caminho das lutas em torno do Fundo Nacional de Moradia, assumindo como eixo principal de mobilização as necessidades imediatas de resposta à degradação das condições de vida, trabalhando novos arranjos institucionais de financiamento do processo de construção de moradia onde os movimentos populares se legitimem como promotores e agentes diretos do processo de construção de moradia;

- o caminho de amadurecimento de um projeto nacional de reforma urbana, expressando uma concepção, ainda que muitas vezes não explícita, de que a crise permanece e se agrava pela falta de um projeto hegemônico sobre o urbano;

- o caminho de unificação dos movimentos populares através de um formato organizativo – a Central de Movimentos Populares – trazendo, por um lado, o fortalecimento de uma capacidade de enfrentamento vertical no plano nacional e, por outro, permitindo a construção de um espaço de diálogo, no sentido vertical, com a diversidade de movimentos populares;

- o caminho, ainda que recente, do Movimento pela Ética e Cidadania, contra a Fome e pela Vida, significando o projeto de construção de uma ética de solidariedade e de resposta mobilizadora da sociedade ao processo de exclusão social, recolocando no interior do

debate sobre o projeto nacional a centralidade da questão social.

Ao debater estes caminhos percorridos pelo movimento popular, confrontando-os com o debate teórico, trabalhamos implicitamente com a hipótese de que o movimento popular não tem reconhecido um processo de mudanças de novas formas de mediação entre sociedade e Estado, de uma perspectiva de ampliação da esfera pública, de uma disputa entre a ampliação da esfera pública e privada, da gestação de novas formas de representação e organização da sociedade política, do surgimento das redes e formas não hierárquicas e centralizadas de organização.

Especificidade do conflito urbano e territorialização dos atores sociais

Ao acompanharmos os conteúdos e práticas dos movimentos populares urbanos é interessante procurar apreender os processos-chaves constitutivos de sua especificidade: as suas auto-referências, não numa perspectiva interna, mas a partir da identidade social construída. Neste sentido, os movimentos populares urbanos têm nas suas reivindicações por serviços públicos por local de moradia a constituição de uma identidade e a representação territorial.

As lutas de favelas, loteamentos, bairros populares, mutuários têm sua identidade construída a partir do lugar. O que há de novo na construção desta identidade hoje, de modo distinto do que foi construída na década de 50, é que ela se constrói a partir de uma identidade cultural e social com o modo de vida, os hábitos e a relação de pertencimento ao lugar.

Os estudos históricos de movimentos de bairros indicam uma tradição associativa⁵ já datado no início do século. Esta tradição iniciada com os anarquistas encon-

trará na década de 50 orientações políticas diferenciadas, mas com forte presença do Partido Comunista. Predominava na ação das associações uma visão instrumental e clientelista dos partidos e governos, caracterizando uma visão na qual o Estado se confundia com a esfera pública e as associações de moradores constituíam-se em bases organizacionais de campanhas políticas e o critério de filiação, segundo seus estatutos, era a de que as entidades candidatas fossem “órgãos reivindicativos de interesses populares e nacionalistas”.

As próprias uniões femininas nasceram de uma identidade dos bairros com as mulheres através de uma relação de oposição à identidade masculina dos sindicatos. Mas mesmo esta identidade feminina do lugar de moradia não conseguiu superar os limites de uma influência da política de organização do Partido Comunista.

O que distinguiu os movimentos da década de 70 dos da década de 50 não foram os elementos internos de sua forma de organização ou mobilização, mas fundamentalmente seus papéis enquanto mediadores entre política e sociedade. Em particular, porque com o processo de democratização da gestão urbana se ampliaram as formas de participação, entre estas a dos atores territorializados numa dinâmica local de representação.

Na década de 70, mediação e auto-referência foram construídas no interior da articulação democrática pela recuperação do poder da sociedade civil e dos direitos dos cidadãos. O bairro, sua relação de pertencimento e suas relações de vizinhança se constituí-

5- Ver CEZAR, Maria do Céu. *Histórico dos movimentos populares em Recife*. IN: *Contextualização dos MPU no Recife*. FASE/Recife, dezembro de 1944 (mimeo.).

ram no espaço de organização da sociedade, já que os partidos eram impedidos de se organizar e os sindicatos estavam sobre controle político. Multiplicaram-se as associações de bairros/moradores e diversos movimentos urbanos não institucionalizados em confronto com as políticas públicas e as agências governamentais. Ao mesmo tempo, as oposições sindicais, organizadas a partir do seu local de moradia, conquistaram as entidades sindicais e imprimiram uma orientação contrária à institucionalidade estatal-corporativa, levando à reorganização do movimento sindical e à constituição da CUT e da Conclat (hoje CGT).

Nesta conjuntura, que marcou o momento culminante das demandas por direitos nas grandes cidades brasileiras, o crescimento das lutas populares no espaço urbano ampliou as formas de gestão democrática local. O crescimento dos movimentos urbanos colocou na ordem do dia os processos de exclusão sócio-espaciais e a necessidade de incorporar ao conteúdo da luta pela democracia a igualdade de acesso à cidadania social (por exemplo, vinculando-a não só aos direitos civis, mas ao direito à moradia, aos equipamentos urbanos etc.), constituindo uma identidade imediata morador-bairro na luta por esses direitos.

A dimensão territorial do conflito social se expressou na busca de diversas formas de domínio da relação do lugar com as demandas sociais diferenciadas.⁶ Legalização de loteamentos clandestinos, transformações de favelas em bairros populares, participação de associações de moradores em conselhos populares expressaram as estratégias territoriais no processo de estruturação do espaço urbano.

Muitos outros movimentos se organizaram nas cidades a partir de necessidades objetivas de natureza coletiva com base na construção de uma identidade social

construída no local de moradia. Na segunda metade da década de 80 e até os primeiros anos 90, com as mobilizações em torno da Constituinte e da ação de prefeituras democráticas e populares, ampliaram-se as formas de gestão democrática, aprofundando processos de descentralização territorializada de poder no interior de algumas cidades brasileiras.

***Saindo do localismo
do bairro, os
movimentos populares
urbanos se
constituíram em
sujeitos políticos do
processo de
democratização da
cidade, abrindo
espaços de
representação direta
de organizações
comunitárias e de
construção de uma
esfera pública na
gestão das cidades.***

Saindo do localismo do bairro, os movimentos populares urbanos se constituíram em sujeitos políticos do processo de democratização da cidade, de institucionalização de espaços de representação direta de organizações comunitárias, de construção de uma esfera pública na gestão das cidades.

Foi com esta concepção de construção de identidades a partir da história do lugar que o Fórum Nacional de Reforma Urbana⁷ procurou estimular a atuação nos planos diretores, respeitando os territórios de cidadania construídos

pelas práticas concretas dos cidadãos. Tratava-se de atuar na constituição de uma identidade local, resgatando as lutas e formas de resistência, reelaborando a tradição local.

A participação nos Planos Diretores reforçou uma prática que colocava o embate centrado na oposição à hegemonia de forças conservadoras presentes na estruturação espacial do poder local. Isto significou um confronto em termos de representações políticas territoriais, abrindo conflitos com as representações tradicionais como o são os vereadores, ou exigindo novas formas de organização institucional. As experiências dos movimentos populares em Recife com o debate sobre as zonas especiais e a participação no orçamento em Porto Alegre são significativas e expressam melhor este processo de constituição de representações territoriais.

Contudo, esta construção de atores sociais territorializados no interior da cidade encontrará dinâmicas distintas nos anos 90. Por um lado, há a ascensão de lutas que supostamente afetam o conjunto da população como a violência, a degradação do meio ambiente, os menores abandonados nas ruas ou a fome. Ou ainda conforme M. G. Gohn, "ações que têm reflexos no cotidiano da vida gerando indignação, como a cor-

6- LÈFEBVRE enfatizou a dimensão territorial do conflito social ao afirmar que o capitalismo tem sobrevivido pela produção do seu espaço. Determinado historicamente, o território assume uma espacialidade que seria, assim, a expressão material de relações sociais. Lèfebvre, Henri. *O direito à cidade*. Editora Documentos, São Paulo, 1969.

7- A esse respeito ver "Carta de Princípios sobre o Plano Diretor aprovada no II Fórum Nacional sobre a Reforma Urbana". IN: GRAZIA, Grazia de. *Plano Diretor Instrumento de Reforma Urbana*. FASE, Rio de Janeiro, 1990.

rupção, de que são exemplos as mobilizações pelo *impeachment* do ex-presidente Collor de Melo, no movimento 'Ética na Política' Estas lutas cívicas, pela cidadania, pluriclassistas, com apoio e participação das camadas médias da população; são menos populares e mais difusas do ponto de vista sócio-político".⁸

A essas circunstâncias se soma o contexto externo mundial com impactos diretos sobre os processos sócio-espaciais. A exacerbção de especializações espaciais aliada a um novo recorte horizontal e vertical do território quebra contigüidades e identidades territoriais. Esta nova dinâmica do processo social estimula o processo de formação de redes que se integram como pontos no espaço, desprovidas de relações de pertencimento do lugar ou como constituindo-se em fenômenos de desterritorialização de atores ao integrar pessoas por fluxos que não atravessam o território.

Acelera-se, desse modo, o processo de exclusão social e espacial. Se a questão territorial já se colocava como uma especificidade determinante dos movimentos populares urbanos na construção de sua identidade social e aspecto essencial para pensar sua estratégia de ação, hoje esta questão territorial se coloca de forma muito mais vigorosa.

A especialização flexível, os sistemas de produção vertical desintegrados e a quebra de uma contigüidade horizontal e de integração regional sugerem que uma instrumentalização de estratégias espaciais e locais de acumulação de capital e de controle social está sendo revelada com uma intensidade maior do que qualquer outro período histórico. Estas novas espacialidades orientam a reconstituição de novos atores sociais ligados diretamente à formação de redes que acompanham este processo de reorganização territorial e de globalização.

Diante deste cenário, a resposta aos impactos da globalização sugere a necessidade de ações públicas locais, não como política de *small is beautiful*, mas concebidas no campo de descentralização, de pacto federativo, que privilegie as questões sociais e a construção do espaço da cidadania a partir de forças econômicas e sociais locais e regionais.

Os caminhos mais recentes e a crise dos movimentos populares

Os caminhos mais recentes percorridos pelo movimento popular urbano têm significado uma busca de construção de identidade no plano nacional. Esta construção de identidade se apresenta tanto na perspectiva da formação de uma central de movimentos popu-

A resposta aos impactos da globalização sugere a necessidade de ações públicas locais que privilegiem as questões sociais e a construção do espaço da cidadania a partir de forças econômicas e sociais locais e regionais.



lares, na ampliação da bandeira de luta da Reforma Urbana ou na campanha do Fundo Nacional de Moradia Popular.

O processo de democratização da sociedade brasileira desloca o eixo das lutas sociais, assumindo progressivamente os processos de publicização através do controle social sobre o Estado e a iniciativa privada. A democratização da esfera pública passa a questionar as próprias formas de participação e de representação presentes no interior do movimento popular, exigindo uma dinâmica que supere a relação de clientela do Estado pela construção e legitimação de novos direitos.

Neste sentido, muito mais que uma crise dos movimentos populares – que em geral tem expressado um olhar para dentro do movimento –, vivemos hoje um processo de mudanças no quadro de uma ação política institucional característica de mudanças do padrão de acumulação. Modificam-se as formas de mediação entre sociedade e política.

E esta mediação se realiza pela organização institucional da sociedade política. Muito além do Estado, e aquém da sociedade civil, se configura uma ampliação da sociedade política, constituída de fórum de representação e organização técnico-burocrática do aparelho de Estado – Fórum de Secretários Estaduais e Municipais, Frente Nacional de Prefeitos, Associação de Prefeituras, câmaras setoriais, fórum de negociação no Congresso, entre tantos outros que poderíamos citar, que compõem esta nova realidade de constituição de uma esfera pública mais ativa e democrática.

8– GOHN, M. G. *A formação de cidadania no Brasil através das lutas e movimentos sociais*. Unicamp Cidadania, textos (1): 1994, p. 9, 10, 11.

Movimentos populares ou ação cidadã?

Ao lado destas formas de mediação e construção da esfera pública, surgem os atores com ação empreendedora no campo da gestão social, revelando um enorme esforço de criatividade no desenvolvimento de formas associativas de produção, comercialização e consumo, com apoio de processos inovadores de capacitação e formas alternativas de financiamento.

O reconhecimento do surgimento de novos atores sociais através da formação das redes ligadas a estratégias de sobrevivência econômica pode ser entendido como o contraponto da chamada crise dos movimentos sociais na década de 90. Ao lado de um movimento de formação de redes voltadas para o novo padrão de acumulação através de processos de desconcentração, descentralização e terceirização, novos fluxos de articulação e informação produzem um novo tipo de ação coletiva. Redes, fóruns e movimentos sociais têm se organizado não a partir de uma reivindicação de um serviço urbano em seu local de moradia, mas, integrados tematicamente, constituem-se em articulações sociais que diferem daquelas que têm predominado até então nos movimentos populares urbanos.

De um lado, alguns representantes destas novas redes as têm caracterizado como uma ação cidadã distinta de movimentos. Segundo Augusto de Franco, Coordenador Geral da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, a distinção entre ação cidadã e movimento social é importante porque “ao contrário daquilo que se considerou tipicamente como

MARTA STRAUCH



O surgimento de novos atores sociais através da formação das redes ligadas a estratégias de sobrevivência econômica pode ser entendido como o contraponto da chamada crise dos movimentos sociais na década de 90.

movimento social na Modernidade, estamos aqui diante de uma ação de contemporaneidade, cujas características de solidariedade, parceria e descentralização, estabelecem um contraponto ao interesse econômico, à competição e ao centralismo, como modos úni-

cos de (organizar movimentos para) alterar a realidade social”⁹.

O que parece estar no centro daquilo que está sendo denominado de ação cidadã, questionando-se uma visão de movimento social, é a recuperação do processo identificado nos chamados novos movimentos sociais ou movimentos sociais não tradicionais,¹⁰ entendidos a partir de suas práticas e processos específicos e de ações coletivas organizadas, identificados com formas organizativas e de participação onde os benefícios derivados são aproveitados coletivamente. Seus objetivos não se esgotam de imediato, nem são dirigidos principalmente a conquistar espaços dentro do Estado, senão a ampliar espaços de solidariedade e de dinâmica da sociedade civil.

Esta ação cidadã tem significado um caminho que:

- reforça a necessidade de um processo de articulação e mobilização horizontal na sociedade;
- procura aprofundar a democratização não só política, como econômica;
- amplia a capacidade de ação autogestionária dos grupos sociais;
- trabalha como ator político na construção da mediação de parcerias estatais-privadas, constituindo elos fundamentais da construção de uma esfera pública;

9- FRANCO, Augusto de. *A ação cidadã, nova realidade política brasileira*. Subsídio. Inesc, Brasília, Ano II, n° 34.

10- JIMENEZ, Beatriz. “Las organizaciones no gubernamentales en el proceso de descentralización de la política social”. IN: *Política Social en los Centros Urbanos de America Latina*. GTZ/Fescol, Colômbia, 1994.

• impulsiona o processo de democratização política a partir da ação de desenvolvimento econômico local.

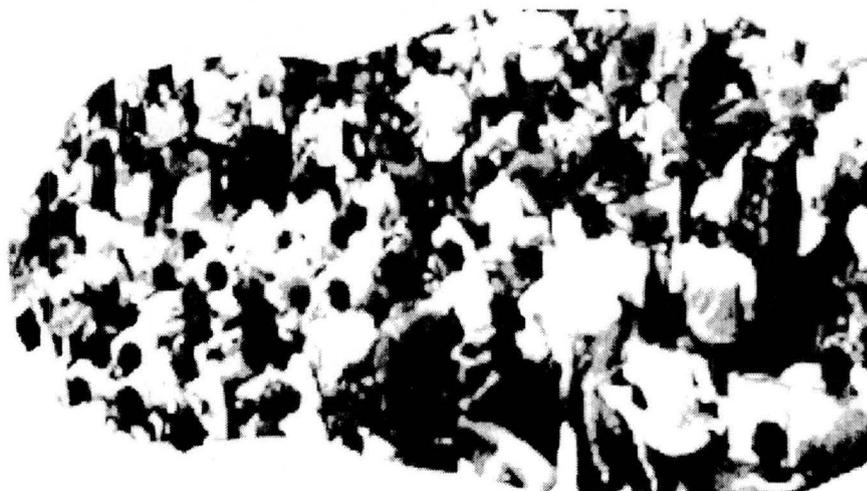
A Ação da Cidadania ampliou os espaços de intervenção não governamental na área social. Lideranças sociais e ONGs têm se constituído em empreendedores de ações coletivas que respondem às necessidades de políticas públicas, na qual se integram processos de descentralização com políticas sociais.

Desenvolvem-se, assim, através de um campo de ação de ONGs, empreendimentos de uma gestão social entendida como atuação organizada de atores sociais diversos que programam e executam ações, negociadas e pactuadas, para enfrentar necessidades e problemas individuais e coletivos no enfrentamento da miséria e da geração de emprego, com autonomia da condução do Estado, incorporando ativamente as iniciativas de participação da população envolvida.

Diante deste cenário, um conjunto de ONGs e instituições privadas têm implementado o fomento de formas associativas de pequenos empreendedores como motor de integração econômica. A terminologia utilizada hoje é múltipla para caracterizar este setor econômico: mercado informal, economia popular, mercado popular urbano ou, ainda, economia solidária. Também são múltiplos os seus agentes: cooperativas, microempresas, empresas domésticas, auto-emprego, microunidades econômicas.

Este universo, ainda desconhecido, tem hoje papel significativo nas economias locais e exige um processo de intervenção que permita maiores informações tanto sobre seus agentes econômicos, seus fluxos de produção e comercialização, como também de suas

Ao lado de formas de representação tradicionais na área econômica – associações industriais e comerciais –, encontramos um conjunto de atores específicos desenvolvendo formas cooperativas e associativistas de produção.



potencialidades enquanto setor econômico.

Ao lado de formas de representação tradicionais na área econômica – associações industriais e comerciais –, encontramos um conjunto de atores específicos desenvolvendo formas cooperativas e associativistas de produção como cooperativas de mulheres, empresários negros ou ainda uma diversidade de formas de organizações empreendedoras em bairros periféricos que tanto expressam uma forma própria de ocupação e uso do solo, como também se constituem em atores essenciais no fomento de processos de geração de renda local.

Apesar da riqueza destas experiências, os movimentos populares urbanos têm encontrado dificuldades de assimilá-las ou incorporá-las, principalmente porque ainda se mantêm com caráter essencialmente reivindicativo, na medida em que se formam pela defesa do espaço da cidade que ocupam. Por outro lado, penetrada por partidos políticos de esquerda, seus militantes tendem a reagir a “esse canto da sereia” da ação empreendedora econômica.

Deste modo, os atores mais tradicionais, como os movimentos populares urbanos, devem reconhecer a necessidade de integrar estas formas de empreendimentos

urbanos ao processo de democratização da esfera pública. Os setores e segmentos periferizados e excluídos, de um modo ou de outro, pela reestruturação capitalista, precisam ser focos de estratégias públicas especialmente conscientes em todas as escalas geográficas, numa multiplicidade de locais, a fim de competir pelo controle da reestruturação sócio-espacial. Estas estratégias devem levar em conta estes processos territoriais – fragmentações espaciais, perda de contigüidade e de identidades territoriais – que se constituem novas formas sociais de exclusão. □

ALGUNS TRAÇOS DA CONJUNTURA POLÍTICA: MOVIMENTOS SOCIAIS E ESFERA PÚBLICA

Ana Clara Torres Ribeiro

O breve texto, apresentado a seguir, não reflete diretamente as experiências da Fase junto aos movimentos sociais. Procuramos, entretanto, manter um diálogo “de fundo” com estas experiências e, de forma ampla, com aqueles preocupados com os movimentos e a justiça social. Buscamos o caminho adequado a este diálogo na recuperação, para a atual conjuntura, de temas que permitiram, nos anos 70 e 80, a politização dos movimentos e a sua visibilidade na cena pública do país: papel do Estado, formas de organização da sociedade civil, cultura política, direitos sociais e democracia. Neste sentido, pensamos que os movimentos sociais imponham uma forma específica de reflexão da sociedade brasileira distinta daquela decorrente de preocupações imediatas com as políticas públicas, cuja necessidade, entretanto, é inquestionável.

Análises inovadoras das práticas coletivas impõem, cada vez mais, a exploração de temas abrangentes, coesionadores dos movimentos sociais e resistentes a interpretações lineares de sua crise. Esta afirmação um tanto brusca corresponde à percepção de que, após o processo constituinte, multiplicaram-se os espaços de participação política – como exemplificam as Leis Orgânicas Municipais, os Planos Diretores Urbanos e diversos conselhos vinculados às políticas públicas – sem que as energias sociais tenham encontrado novos canais fortes de mani-

festação e conquista, canais que seriam indispensáveis, por exemplo, à desejada crescente mobilização pela reforma urbana.

Trata-se, concretamente, de uma certa dispersão de metas correspondente ao término da transição política durante a qual ocorreu o fortalecimento estratégico do de-

*A indefinição que
marca a atual
conjuntura política
explicaria a
proliferação de arenas
políticas, inseguras e
transitórias, que
estimulam a
multiplicação de metas
de curto prazo,
absorvedoras de
energias.*

nominado poder local, naturalmente evitado dos particularismos da história de cada lugar. A força da história política de cada lugar pode ser reconhecida mesmo face à difusão alcançada pela legislação urbana desenvolvida a partir do ideário da reforma urbana e por plataformas das administrações democráticas, como exemplifica o denominado orçamento participativo. Esta valorização do poder local, apesar de seu evidente interesse para as lutas sociais, ocorre

numa conjuntura de intensas e difíceis mudanças nos outros níveis da vida política do país. A inexistência de projetos de claro interesse social, nestes outros níveis, atinge a qualidade das práticas políticas desenvolvidas na escala local, uma vez que tende a produzir descrença coletiva nas metas de longo prazo e fortes pressões sobre as culturas políticas desenvolvidas pelos movimentos sociais.

A indefinição que marca a atual conjuntura política – que contém, em seu bojo, uma luta surda pela reorientação do Estado e das políticas sociais e pela preservação atualizada de privilégios econômicos – explicaria a proliferação de arenas políticas, inseguras e transitórias, que estimulam a multiplicação de metas de curto prazo, absorvedoras de energias que, noutras circunstâncias, poderiam estar voltadas para a defesa de mudanças sociais mais abrangentes e profundas. Talvez possa ser dito, nesta direção, que nunca existiram tantos interlocutores, projetos e táticas na cena política do país, sobretudo na cena urbana, e que nunca o seu pleno significado foi de tão difícil decodificação. É claro que, nestas circunstâncias, surgem novas exigências para as práticas de apoio aos movimentos sociais vinculadas ao esclareci-

ANA CLARA TORRES RIBEIRO – Socióloga, professora adjunta do IPPUR / UFRJ e presidente do conselho Deliberativo da Fase

mento das intenções e interesses de novos atores produzidos por mudanças em práticas empresariais dos órgãos que financiam intervenções sociais e de planejamento urbano.

Trata-se, de fato, de uma conjuntura em que a não explicitação de projetos abrangentes estimula a ágil difusão de novas racionalidades políticas, competitivas entre si, e a ampliação de um sentimento generalizado de urgência e imediatismo; sentimento que, com freqüência, se faz acompanhar de surpreendentes processos de adesão e desadesão social a lideranças e metas. Nesta situação, a visibilidade alcançada em períodos anteriores pelos movimentos sociais organizados tende a ser agilmente substituída por processos sociais que poderíamos analisar através do conceito de fenômenos de multidão. Estes fenômenos tendem a ser mais expressivos do poder de contaminação de determinadas idéias-síntese do que de plataformas coesas de reivindicação e protesto, principalmente quando estas implicam em persistência e rigor no acompanhamento das ações de governo.

Com estas rápidas palavras, temos a intenção de afirmar que:

1) a compreensão dos movimentos sociais, e de suas dificuldades conjunturais, depende de uma análise abrangente da esfera pública do país;

2) o processo de fragmentação das práticas sociais não constitui uma decorrência natural, seja da globalização da economia, seja da tantas vezes mal compreendida pós-modernidade;



MARTA STRAUCH

3) a qualidade da vida política local vincula-se, estritamente, ao acesso social a outros níveis de poder, onde está sendo decidido, a cada dia, o futuro da sociedade brasileira.

Desta maneira, recusamos aquelas orientações que exacerbam o par analítico globalização/fragmentação em detrimento de análises consistentes da conjuntura política e das novas formas de organização dos interesses econômicos. Acreditamos, ao contrário, que a análise da conjuntura e da

***Análises inovadoras
das práticas coletivas
impõem, cada vez
mais, a exploração de
temas abrangentes,
coesionadores dos
movimentos sociais e
resistentes a
interpretações lineares
de sua crise.***

dinâmica destes interesses poderia nos permitir compreender melhor o preço pago pela sociedade brasileira por sua inserção na nova divisão internacional do trabalho e as segmentações inter e intra classes sociais decorrentes desta inserção. Este tipo de análise, útil aos movimentos sociais, poderia preencher, com as características estruturais da realidade brasileira, a problemática social aberta pelos

processos de globalização, fragmentação e, em decorrência, de exclusão.

Por outro lado, também recusamos aquelas orientações que tendem a isolar a esfera política local da influência exercida, pelos outros níveis de poder, na vida social cotidiana. A atual conjuntura parece exigir um tipo novo de atuação social das forças envolvidas com os interesses populares, atuação que combine o reconhecimento das potencialidades existentes em cada lugar – recursos materiais e oportunidades de integração social – com o acompanhamento ágil de disputas políticas, em rápido desenvolvimento, noutras escalas de vida e poder. Afinal, é este tipo de atuação que tem permitido a rápida expansão, a partir dos anos 80, do associativismo empresarial e a sua crescente presença no tratamento das questões sociais. Do ponto de vista das organizações populares, a agilização das suas práticas de reivindicação e protesto não depende apenas do acesso à informação, mas sim de análises claras e contundentes da conjuntura política. Acreditamos que estas

análises – apoiadas em dados relativos à história dos personagens envolvidos (personas) – possam facilitar a identificação de interesses compartilhados por movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais e outras entidades da sociedade civil.

Assim, ao buscarmos a identificação dos traços mais característicos da atual conjuntura política, reconhecemos a necessidade de apoio a processos de formação que incluam o esclarecimento das relações, de fato existentes, entre a esfera política local e a reorganização dos interesses na escala do país. Acreditamos, portanto, que existam novos percursos a serem explorados para que seja alcançada uma maior coesão nas lutas sociais, e que estes percursos possam aumentar a organicidade dos processos e sujeitos políticos expressivos para a questão urbana brasileira, crescentemente marcada pela exclusão social e pela violência.

Exploremos, um pouco, esta possibilidade de novos percursos, possibilidade que enfrenta hoje, como é fácil reconhecer, a resistência oferecida por tendências ao pragmatismo político e à desvalorização das perspectivas analíticas abrangentes. Assumimos, como pressuposto deste exercício, que encontra-se em andamento, um conjunto significativo de mudanças no agir social, cada vez mais pressionado pelas exigências de eficácia imediata e por racionalidades que correspondem à centralidade alcançada e pelo discurso econômico na atual conjuntura política. Estaríamos face aos desafios apresentados por uma conjuntura em que o agir, expressivo da dinâmica da sociedade civil, é envolvido por novas racionalidades econômicas e administrativas, mesmo que este envolvimento não tenha correspondido, historicamente, a processos consistentes de construção de identidades sociais e políticas.

Este envolvimento – que alimenta as disputas por hegemonia na atual conjuntura política – não tem implicado, necessariamente, numa ampliação efetiva de poder para as classes populares. Ao contrário, as diferenças entre classes, camadas e grupos sociais tendem a se tornar mais nítidas, dissolvendo a aparente unicidade da sociedade civil. De fato, as fraturas sociais ficaram mais claras a partir de meados dos anos 80, quando o processo de redemocratização mos-

A atual conjuntura parece exigir um tipo novo de atuação social das forças envolvidas com os interesses populares, atuação que combine o reconhecimento das potencialidades existentes em cada lugar com o acompanhamento ágil de disputas políticas, em rápido desenvolvimento, noutras escalas de vida e poder.

trou os seus limites no que concerne especificamente às políticas de interesse social. Estes limites têm sido tratados, pelo discurso político mais usual, através de racionalizações econômicas e de critérios de eficácia de forte efeito desmobilizador. Este efeito desmobilizador fez-se nítido nos anos 90, após o período constituinte, quando as conquistas legais substituíram em grande parte o pla-

nejamento e os compromissos orçamentários com o enfrentamento da questão social.

A falta de projetos socialmente consistentes ao plano nacional tem estimulado, nos últimos anos, a concentração de expectativas em torno da descentralização e da participação social. A falta de clareza que muitas vezes acompanha a difusão destas diretrizes – apagando a existência de alianças localistas atrasadas e os aspectos perversos da vida cotidiana – tende a reforçar uma idealização do agir social, agora considerado capaz de reproduzir e/ou substituir, pela ampliação da esfera pública, a legitimidade do Estado democrático; legitimidade que, afinal, também depende da existência de uma esfera pública viva e do fato desta vitalidade gerar um Estado de fato comprometido com a integração social. A nosso ver, trata-se de uma dupla construção, na qual o amadurecimento das relações sociais, a própria qualidade de sua institucionalização, encontra-se diretamente relacionada à qualidade das ações de governo. A ausência deste duplo movimento, na sociedade brasileira, tem sido responsável pela ampliação das diferenças inter e intra classes, diferenças que podem ser reconhecidas no correlato aumento da violência e da exclusão no âmago das relações sociais.

O crescente envolvimento direto, de entidades representativas da sociedade civil, com a racionalidade econômica e política pode dar origem a mudanças no discurso emitido por estas entidades, afastando-as daquelas motivações que estimularam a sua presença na vida social. Este afastamento tende a ocorrer, com especial força, quando este envolvimento não é acompanhado de acesso real a mecanismos de decisão das políticas sociais e dos investimentos públicos. Neste sentido, convém lembrar, aqui, que a legitimidade das entidades representativas da

sociedade civil advém, sobretudo, dos seus vínculos com a cultura profunda e da sua capacidade de disputar valores – e conseqüentes direitos – na esfera pública.

A autonomia da sociedade civil organizada, e a própria vitalidade de suas disputas internas, amplia a garantia da face democrática do Estado, esclarecendo a sua natureza contratual e colaborando para que seja reduzido o predomínio de sua atuação coercitiva e repressiva. Nesta direção, talvez possa ser dito que são os seus vínculos com a cultura profunda, com os direitos reconhecidos nas relações sociais diárias e nos processos de socialização, que garantem a vitalidade dos movimentos sociais e a preservação de sua contribuição específica à construção de um Estado democrático no Brasil. Esta interpretação do papel dos movimentos na conquista e na ampliação da democracia é, naturalmente, muito distante de qualquer leitura que afirme o seu caráter a-partidário, ou melhor, apolítico.

Aliás, pensamos que seria este papel específico dos movimentos que explicaria a vitalidade e a expansão alcançadas pelos movimentos especificamente culturais, em contraste com as dificuldades sentidas por outros tipos de movimento social e, principalmente, pelo movimento social urbano mais diretamente envolvido com as questões econômicas e os impasses políticos imediatos. Seriam, também, estes vínculos com a cultura profunda que provavelmente sustentam o relativo sucesso alcançado por mobilizações sociais realizadas – nesta década – em nome da solidariedade e da fraternidade. Afinal, estes valores orientam, historicamente, inúmeras práticas na sociedade brasileira em decorrência, inclusive, da precariedade da ação do Estado e da própria fragilidade do mercado de trabalho. Poderíamos assinalar, ainda, a

aproximação difusa destas mobilizações das novas formas assumidas pela espiritualidade na sociedade brasileira, em confronto – pelo menos aparente – com as orientações de uma moderna sociedade de consumo.

Os movimentos sociais urbanos enfrentam maiores dificuldades na preservação de sua face estritamente sócio-cultural, ou seja, na manutenção de elos fortes entre a cultura profunda e a difusão de sua pauta específica de reivindicações. Estas dificuldades re-

***Deverão permanecer,
nos próximos anos,
os obstáculos vividos
pelos movimentos
sociais urbanos,
assim como
a sua necessidade
de participação –
tecnicamente
informada – em plurais
arenas políticas.***

fletem-se na redução de seu potencial de mobilização numa conjuntura marcada pela indefinição das políticas públicas e pela urgência da questão social. A satisfação concreta das suas demandas por melhor qualidade de vida urbana depende, sem dúvida, das ações de governo – muitas vezes em grande escala – e dos recursos públicos. É esta especificidade que amplia os efeitos perversos da racionalidade econômica sobre estes movimentos que tipifica a atual conjuntura política e os rumos assumidos pelo debate público das carências sociais.

O amadurecimento do processo de redemocratização do país, vivenciado em conjunto com os processos de reestruturação da eco-

nomia e de reorganização do Estado, gera o envolvimento dos movimentos sociais urbanos e de suas entidades representativas, nos meandros de questões distantes da defesa direta de direitos. Entre estas questões poderíamos citar: os limites financeiros das administrações públicas; as novas formas de financiamento das políticas urbanas (onde estão incluídos os empréstimos internacionais); a resistência à privatização das empresas de serviços urbanos; os consórcios, comitês e fóruns que comportam escalas diversas de tratamento técnico-financeiro das necessidades coletivas de infraestrutura urbana.

Trata-se de antes referida multiplicação de arenas políticas, onde as demandas sociais são negociadas e, pelo menos, potencialmente satisfeitas. Satisfação que pode vir acompanhada, porém, da pulverização das pressões sociais e do distanciamento entre assessoria, liderança e base dos movimentos sociais. A exploração destas possibilidades exigirá, provavelmente, a preservação de vínculos fortes entre os valores que constroem a identidade política dos movimentos e a difusão de novos conhecimentos técnicos e institucionais que são, por vezes, de difícil alcance para a população organizada e distantes dos fundamentos culturais de sua consciência política. Conhecimento, além disto, variável frente à diversificada composição das arenas e dos interesses nelas representados.

Deverão permanecer, nos próximos anos, os obstáculos vividos pelos movimentos sociais urbanos, assim como a sua necessidade de participação – tecnicamente informada – em plurais arenas políticas. Além destas tendências, salientamos a possibilidade de que a participação social desloque-se para processos de mais fácil apelo para a mídia – com a sua extraordinária capacidade de convocação –



*É esta capacidade
de “sintonizar” o social
– os desejos e sonhos
que, insatisfeitos,
alimentam o mal-estar
da sociedade – que
pode ampliar a
capacidade de
convocação de
movimentos sociais
e entidades
da sociedade civil.*

e cujos resultados sejam reconhecidos de forma imediata. É face a estas tendências que podem ser melhor compreendidos os desafios enfrentados pelos movimentos cujo avanço dependem de compromissos claros do Estado com o resgate da dívida social e de investimentos públicos de longo prazo.

Acreditamos que o difícil efeito combinado destas tendências, que constituem reais obstáculos aos movimentos sociais urbanos na atual conjuntura política, não

possa ser facilmente contrarrestado através da adoção de novos formatos organizativos, tais como as denominadas redes sociais, cujo crescimento é hoje estimulado pela difusão das tecnologias de informação e comunicação. Não desconhecemos a relevância destas redes, inclusive para o alcance de formas de apoio e solidariedade aos movimentos. Porém, devemos reconhecer que estamos frente a um conjunto de processos que expressa a qualidade da reorganização institucional da vida política do país e que, como tal, deve ser compreendido e enfrentado.

Neste sentido, além de um novo tipo de assessoria e apoio aos movimentos sociais – capaz de elucidar os interesses econômicos representados em arenas políticas diversificadas –, a atual conjuntura parece exigir uma sensibilidade acrescida para a dinâmica social, para a rápida mutação dos processos sociais e, ainda, para o possível deslocamento de energias que, hoje dispersas, possam vir a ser incorporadas aos processos de defesa dos direitos sociais. É esta capacidade de “sintonizar” o social – os desejos e sonhos que, insatisfeitos, alimentam o mal-es-

tar da sociedade – que pode ampliar a capacidade de convocação de movimentos sociais e entidades da sociedade civil. Para tal é necessário acreditar que existem amplos elementos positivos na construção da cultura brasileira a serem acionados em favor da integração social.

Retomamos, aqui, a nossa busca de percursos úteis ao coescionamento de movimentos e sujeitos sociais. Em primeiro lugar, devemos fazer referência à força que podem assumir, na conjuntura, os valores do humanismo, contrarrestando a atual hegemonia da racionalidade econômica e da eficácia técnica. Esta hegemonia tem sido responsável pela crescente subalternização do discurso defensor da justiça social e, também, pelo sentimento de inferioridade estimulado por tantas leituras que confrontam a experiência histórica brasileira com os desafios da modernidade (modelo Primeiro Mundo). Neste sentido, a manutenção da pauta humanista poderia permitir uma associação, mais imediata, entre direitos urbanos e direitos humanos, ampliando as possibilidades de difusão de um discurso crítico da vida urbana no país.

Em segundo lugar, caberia fazer referência aos ensinamentos oferecidos pelos movimentos culturais, por sua capacidade de lastrear a sua pauta reivindicativa noutros processos de organização social e política. Estes ensinamentos parecem ser especialmente relevantes na presente conjuntura política, marcada por um forte processo de ocultamento da real escala da questão urbana brasileira; processo que se alimenta da valorização unilateral de experiências bem sucedidas de administração local ou de raciocínios econômicos desterritorializados.

Assim, a introdução da pauta reivindicativa urbana no debate, por exemplo, das políticas sociais ou na ação sindical poderia ampliar

o leque de alianças em torno da reforma urbana e trazer novos estímulos aos movimentos sociais. Podemos, nesta direção, formular algumas indagações singelas: como evoluíram os custos da vida urbana face às aposentadorias e pensões? quanto poderia ser poupado de investimentos em saúde caso tivéssemos uma real política de saneamento? como é afetada a política educacional do país pela inexistência de uma política de acesso popular ao solo urbano?

Em terceiro lugar, devemos citar a face política dos movimentos sociais urbanos. Esta face encontra-se diretamente envolvida nas grandes questões nacionais; envolvimento que, mais uma vez, tende a permanecer oculto. Cabe aqui insistir no fato de que a estes movimentos interessa, sem dúvida, os rumos assumidos pela denominada reforma do Estado em seus aspectos administrativos e financeiros. O atendimento de suas demandas dependerá dos termos desta reforma, pela possível reconcentração dos recursos públicos em mãos do governo federal ou em decorrência do poder adquirido pelas forças que defendem a privatização dos serviços

***Além de um novo tipo
de assessoria e apoio
aos movimentos
sociais, a atual
conjuntura parece
exigir uma
sensibilidade acrescida
para a dinâmica social
e, ainda, para o
possível deslocamento
de energias que possam
vir a ser incorporadas
aos processos de defesa
dos direitos sociais.***

públicos. Quanto a isso existiriam possibilidades abertas a novas alianças – e, portanto, à difusão da pauta da reforma urbana – com as associações e coletivos que hoje organizam os trabalhadores em determinados setores do Estado e com as frentes políticas que defendem a preservação de conquistas alcançadas por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte.

Por fim, devemos fazer referência direta aos fenômenos de exclusão e de violência que marcam a cena urbana brasileira, ameaçando formas de organização social e de sociabilidade. Acreditamos que o controle destes fenômenos dificilmente possa ser assumido como meta estratégica dos movimentos sociais urbanos. Porém, acreditamos também que estes fenômenos sejam reforçados, em seus efeitos sociais mais dolorosos, por múltiplos atos cotidianos e por múltiplas decisões político-administrativas. Nos espaços urbanos estão em curso formas de planejamento que, desenvolvidas em nome da eficácia econômica e gerencial, ampliam a exclusão social e cultural. Acelera-se, nesta direção, a disputa entre localidades por investimentos e recursos, reduzindo a influência cultural de visões mais amplas das carências coletivas. É neste contexto que a defesa da cooperação urbana e da socialização da infra-estrutura e serviços – característica da consciência portada pelos movimentos sociais urbanos – pode colaborar para que sejam revertidas decisões e atos que aceleram a própria violência e o nível da exclusão social. □

**CURSO
O CULTIVO DE COGUMELOS
COMESTÍVEIS**

**08 A 10 DE MARÇO/96
(DE SEXTA, 12H, A DOMINGO, 13H)**

LOCAL: CHÁCARA SOMÉ - BAIRRO DEMÉTRIA

**INFORMAÇÕES E INSCRIÇÕES
FONE/FAX: (014) 821-1739
CELULAR: (014) 975-9030**

Promoção:

elo

Instituto de Economia Associativa
Caixa Postal 321 Bairro Demétria
cep 18603-970 Botucatu SP

Apoio:
Associação Tobias
Instituto Dinâmico

TEMAS:

- ◆ As três principais espécies: Champignon, Shitake e Pleutorus;
- ◆ Importância econômica e nutricional
- ◆ Importância gastronômica e medicinal
- ◆ Substratos de cultivo: compostagem, madeiras e outros;
- ◆ inoculação, incubação cobertura frutificação e colheita;
- ◆ Pragas e doenças;
- ◆ Comercialização, custos e rentabilidade econômica
- ◆ Prática de campo e criatório

Docente:

Prof. Dr. Augusto Ferreira da Eira e
Equipe - FCA/UNESP

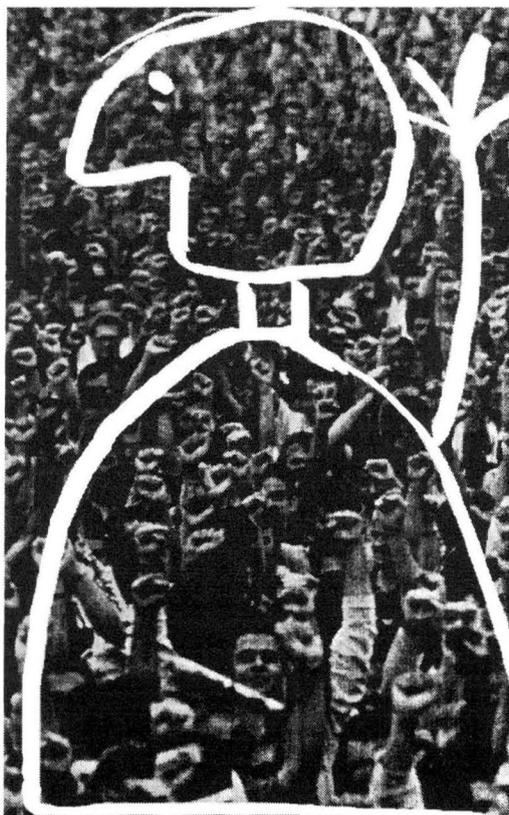
A EXCLUSÃO E OS ATORES NACIONAIS CONTEMPORÂNEOS

Grazia de Grazia

Em tempos de um individualismo acerbado, torna-se um desafio debater, analisar e propor sobre movimentos sociais urbanos ou sobre a constituição de sujeitos coletivos.

A nova configuração da economia marcada pelas transformações tecnológicas da informática e da microeletrônica, no contexto de crescentes processos interdependentes nas relações mundiais, associada à valorização excessiva do liberalismo, configura em nosso país – materializada principalmente nas cidades – uma profunda crise social representada por índices crescentes de desemprego, desigualdade social e espacial e de exclusão. Essa é uma exclusão sem perspectivas de inclusão, diversa da noção de exército de reserva e que, portanto, é classificada de “perigosa” socialmente e associada imediatamente à criminalidade. A favela não é mais percebida como o lugar da segregação espacial e da falta de políticas públicas: passou a ser agora o símbolo da violência, lugar dos criminosos e que, portanto, deve ser eliminado. O direito à vida é substituído pela degradação progressiva da qualidade da vida e pela própria eliminação física do “populoso não trabalhador e incômodo” (Nascimento, 1994).

Os processos de mundialização minam as condições do Estado-nação que sofre a vulnerabili-



MARTA STRAUCH

Os anos 90 vêm se caracterizando pelas articulações plurais que tanto lutam por direitos através da forma propositiva e da participação direta na elaboração de políticas públicas como em lutas cívicas, culturais e por cidadania.

dade das pressões da economia internacional. Conseqüentemente ocorre uma perda de institucionalidade e uma dissociação da questão social das propostas econômicas, provocando políticas sociais esvaziadas e de cunho compensatório. O mercado passa a ser a força motriz da nova configuração social. A esfera pública se amplia, algumas questões são publicizadas em detrimento de outras, a imprensa ocupa um papel estratégico.

A desigualdade segrega as pessoas mas, ao mesmo tempo, facilita o agrupamento das mesmas em situações homogêneas. As novas formas do processo de produção, o desemprego, as ações do Estado e até o comportamento da sociedade civil se apresentam na atual conjuntura, imensamente diversifi-

cadas. A ação coletiva, que necessita de eixos aglutinadores, fragmenta-se, produzindo uma infinidade de grupos demandantes de múltiplos interesses e agrupados em torno de múltiplas identidades.

Esse quadro nos indica que as dificuldades de constituição de sujeitos são crescentes e mais complexas.

GRAZIA DE GRAZIA – Mestre em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ e assessora do Núcleo de Cidadania Políticas Públicas e Questão Urbana da Fase Nacional

Estratégias dos atores populares

A defesa de uma identidade específica une as pessoas na construção de sujeitos coletivos. Na década de 70, a identidade dos movimentos sociais urbanos começou a se formar a partir de reivindicações restritas à defesa de condições mínimas de sobrevivência. Essa identidade se ampliou nessas duas décadas e os anos 90, apesar das mudanças estruturais, vivenciam práticas sociais com uma identidade que reúne valores éticos como solidariedade e compromissos com o coletivo, com lutas para conquistar direitos sociais e políticas públicas elaboradas com a participação da população organizada, com o aprofundamento da democracia, com a reforma do Estado, com a defesa da ética na política.

A estratégia dos anos 70, centralizada no enfoque do morador de bairro na luta por direitos, foi se delineando a partir de um formato institucional que encontrava apoio na concepção de unicidade nas articulações sociais e na possibilidade transformadora, semelhante à estrutura do modelo sindical que nos anos 90 vem passando por questionamentos e redefinições. O modelo “associação de moradores” era a referência da organização de base e para aglutinar as lutas localizadas foram se articulando as federações municipais, estaduais e em 82 foi criada a Conam – Confederação Nacional das Associações de Moradores.

Entretanto, se por um lado esse modelo contribuiu na luta pela redemocratização da sociedade brasileira, por outro, não ajudou no enfrentamento das temáticas articuladas pelo direito à cidade. A questão urbana ainda é entendida de forma fragmentada a partir das demandas dos bairros ou de forma compartimentada a partir da divisão das temáticas habitação, sa-

neamento etc., seguindo inclusive a forma fragmentada de gestão exercida pelo Poder Público. Diante do quadro crescente de degradação da qualidade de vida, esse entendimento se generaliza pela eficácia que gera no atendimento às demandas específicas. Os movimentos populares, principalmente, visam resultados precisos, mensuráveis e em tempo reduzido.

Como lidar com essa contradição, quando percebe-se que a maioria dos pensadores progressistas e lideranças de partidos políticos também se referem aos com-

A questão urbana ainda é entendida de forma fragmentada a partir das demandas dos bairros ou de forma compartimentada a partir da divisão das temáticas habitação, saneamento etc.

plexos problemas das cidades com a concepção apenas de satisfazer as demandas, cobrir os déficits de habitação, saneamento etc., sem perceber a origem da produção dessa problemática? Questionar essa visão dos formadores de pensamento e de lideranças políticas é fundamental para entender que a cidade é produzida pelo conjunto de atores existentes em cada espaço urbano, mas hegemônica pelos interesses mercantilistas, criando em consequência a segregação espacial. A crise econômica e o modelo de desenvolvimento adotado no país, associados a esses interesses, transformam as cidades e as metrópoles nos centros da desigualdade e da exclusão.

Resgatando a contradição entre a lógica que move os movimentos populares e a lógica perversa que produz as cidades, percebemos que essa realidade social necessita da construção de mediações. Os anos 90, paulatinamente, representam a conquista do acúmulo dessa discussão expressa através de experiências concretas que vêm se gestando através de algumas administrações municipais, em formulações da sociedade civil e na relação entre ambas.

O campo das políticas públicas é o espaço em conquista e em disputa pela diversidade de atores. As políticas públicas são as mediações sócio-políticas resultantes da “síntese das múltiplas e diferenciadas determinações” (Abreu, 1993, in *Proposta* nº 59). Certamente, nas experiências concretas em construção, estão sendo acumulados muitos acertos e equívocos que merecem uma reflexão mais apurada visando a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos alavancados.

O Processo constituinte e as lutas urbanas

Resgatando a conjuntura mais recente, o processo constituinte representou para os setores progressistas o momento de institucionalização dos direitos sociais e do atendimento às aspirações a um Estado de direito. Apesar da recusa à integração de muitos grupos considerados radicais, a sociedade civil conquistou o direito à participação através das emendas populares. Esse instrumento potencializou a ampliação e a intensificação de múltiplas articulações e organizações nacionais. Esse processo foi coordenado nacional e regionalmente pelo Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte, composto pelas entidades CUT, Conclat, CNTI, Contag, CNBB, OAB, ABI, ONGs e outras. A mobilização e a organi-



A crise econômica e o modelo de desenvolvimento adotado no país, associados a esses interesses, transformam as cidades e as metrópoles nos centros da desigualdade e da exclusão.

zação se estruturaram, apesar da formação de coletivos temáticos, a partir de uma causa geral: o processo constituinte.

Regionalmente, também, se constituíram os plenários pró-participação que articulavam as propostas e a mobilização com o plenário nacional. Estes foram fundamentais na discussão e na participação dos processos constituintes estaduais e na elaboração das Leis Orgânicas.

A concepção do pluriclassismo que disputava a organização de alguns movimentos populares urbanos se concretizava, nessa conjuntura, a partir desses plenários pró-participação popular na Constituinte, característica esta que se verificou em todas as temáticas e que se inaugurou na ação política brasileira. A diversificação de atores unidos em função de um objetivo comum, apesar de já ter ocorrido na campanha Diretas Já, teve a oportunidade de amadurecer a partir da formação de fóruns temáticos (saúde, crianças e adolescentes, reforma urbana, reforma agrária etc.), além de reunir movimentos populares, pastorais,

universidades, entidades classistas, ONGs etc. No entanto, os movimentos populares que construíram sua visibilidade nas décadas anteriores foram minoritários nestas novas articulações pelas dificuldades de traduzir suas demandas específicas em propostas mais globais.

Os anos 90 vêm se caracterizando principalmente pela existência de articulações plurais que tanto lutam por direitos através da forma propositiva e da participa-

A nova configuração da economia materializa em nosso país – principalmente nas cidades – uma profunda crise social representada por índices crescentes de desemprego, desigualdade social e espacial e de exclusão.

ção direta na elaboração de políticas públicas como em lutas cívicas, culturais e por cidadania.

A partir da promulgação da Constituição ocorreu outro fator importante para a análise dos movimentos. A instância municipal se fortaleceu e conquistou maior poder e autonomia para elaborar sua própria Lei Orgânica, aquilhoar mais recursos na divisão do orçamento público, realizar o planejamento urbano incluindo a função social da propriedade, aumentar a responsabilidade no atendimento dos serviços e equipamentos urbanos e consolidar espaços que possibilitassem a participação dos atores na gestão da cidade. Esta nova configuração institucional estimulou a criação de conselhos de participação que passaram a exigir dos movimentos populares novas estratégias de alianças e formulação de novas concepções, traduzidas em propostas, para compreender o local dentro de políticas amplas para a cidade. A negociação com o Poder Público, alavancada em momentos conjunturais através das mobilizações, passa atualmente pela necessidade da apropriação de processos mais longos que exijam negociação permanente não somente com o Poder Público mas também com os iguais e com outros setores como, por exemplo, a iniciativa privada e os sindicatos, entre outros.

A transição dessas referências na ação política, associada ao afastamento das antigas lideranças que optaram por outros projetos na cena institucional, arrefeceu as grandes mobilizações populares e aumentou os processos de disputas de poder entre as lideranças, intra e entre entidades, provocando o afastamento de inúmeros participantes.

A mesma conjuntura, por outro lado, impôs um movimento de renovação qualitativo entre as lideranças no sentido de buscar maior politização, maior conhecimento dos fenômenos urbanos e

de realizar ações políticas em parcerias com ONGs, organizações classistas e setores universitários.

A ação política dos movimentos de moradia nos anos 90

A participação nos processos constitucionais em nível nacional, estadual e municipal, inclusive na elaboração de planos diretores, representou um avanço no aprofundamento dos mecanismos democráticos, na institucionalização de instrumentos jurídicos e urbanísticos que regulam o controle do uso do solo, no combate à especulação imobiliária e na reversão das prioridades na aplicação dos investimentos para os espaços periféricos em moradia, saneamento e no conjunto de serviços e equipamentos urbanos necessários. No entanto, com exceção de algumas experiências de gestão realizadas por administrações do campo chamado democrático, o avanço dos instrumentos na lei não alcançou sua efetivação por falta de regulamentação no plano federal (artigos 182 e 183 da Constituição) e na maioria dos planos diretores no âmbito municipal.

Apesar das fragilidades demonstradas nas articulações nacionais pela imensa falta de recursos financeiros e humanos para atuar num território de dimensões continentais, essa conjuntura pressionou os movimentos de moradia a implementar e fortalecer a articulação nacional, visando conquistar uma política habitacional através da criação de um fundo nacional para a moradia popular. Essa plataforma proposta inicialmente pela União Nacional por Moradia Popular passou a ser do conjunto do movimento após muitos embates entre lideranças das organizações que coordenavam os movimentos de moradia: Movimento Nacional de Luta por Moradia, União Nacional por Moradia Po-

Como lidar com a maioria dos pensadores progressistas e lideranças de partidos políticos quando estes se referem aos complexos problemas das cidades com a concepção apenas de satisfazer as demandas, cobrir os déficits de habitação, saneamento etc.?

popular, Conam e Pró-Central (na época). Esta proposta foi reinstaurada por mobilizações nacionais que organizaram uma caravana realizada em novembro de 1991, com 4 mil componentes, para entregar ao Congresso Nacional o primeiro projeto de iniciativa popular subscrito por 800 mil pessoas. Após um ano, mais uma caravana foi realizada para pressionar o andamento da tramitação do projeto. Naquela ocasião estas organizações conquistaram a criação do Fórum Nacional de Habitação reunindo os vários setores interessados (parlamentares, empresários da construção civil e do setor imobiliário, secretários de habitação, associação das Cohabs, os movimentos e o FNRU) com o objetivo de formular uma proposta consensual.

O projeto de consenso foi realizado e aprovado por uma Comissão Especial da Câmara de Deputados, mas o atual governo tem declarado o seu empenho para não aprová-lo. Apesar do desgaste do movimento durante os dois anos de negociação, é possível afirmar também que a proposta ampliou seu arco de alianças e parcerias. Por outro lado, as lideranças em

discussão com os outros atores compreenderam a dimensão dos limites e as potencialidades da proposta e, portanto, estão melhor preparadas para debater com o novo governo uma política habitacional a partir de eixos e princípios que referenciam a questão urbana.

Formatos centralizados e unificadores

O formato organizacional sempre foi para a esquerda um debate estratégico por ser o instrumento que dá efetividade aos objetivos almejados. Uma organização precisa ser permanente e firme para alcançar as transformações sociais. Esta concepção que referenciava o movimento sindical e operário necessitava ser transplantada para o movimento popular urbano com a finalidade de torná-lo consequente e menos reformista na luta pelo socialismo.

O formato federativo de associação de moradores, oriundo dessa concepção, é atualmente o formato institucional dos movimentos populares mais claramente em crise. Esse modelo cumpriu seu papel ao contribuir na conquista do processo democrático através da unificação de propostas e de atores contra o Estado ditatorial. A conjuntura atual exige outras articulações e formatos que passem por propostas que levem em conta a cidade e a disputa de projetos na esfera pública.

A Conam, confederação que nasceu com o objetivo de representar as associações de moradores e de favelas no Brasil, luta desde sua criação para obter seu reconhecimento entre as organizações populares e junto à sociedade. Tentativas de mudanças foram encaminhadas recentemente visando ampliar a representação. O último congresso da Conam modificou seu estatuto para possibilitar a articulação e a filiação dos novos formatos de movimentos específicos.

No âmbito das federações estaduais, a crise se apresenta de forma mais nítida, demonstrada por uma paralisia na atuação e na formulação de novas propostas políticas e caracterizada por um afastamento e uma não apropriação das mudanças conjunturais. Em muitos casos, a corrupção é mais um elemento que agrava imensamente esse quadro. As associações de moradores, ao contrário, têm demonstrado uma grande vulnerabilidade a mudanças, embora, na sua maioria, qualitativamente

discutíveis (partidarismo, clientelismo, corrupção etc.). No entanto, quando inseridas em processos positivos, como em Porto Alegre, as mesmas associações de moradores acabaram se fortalecendo com a experiência do Orçamento Participativo encaminhado pela administração local. Esse mesmo processo, entretanto, resultou no enfraquecimento da federação municipal e estadual.

Em oposição à Conam, nasceu a Central dos Movimentos Populares, criada em outubro de 1993, em congresso que contou com 950 delegados representando 26 organizações do movimento popular e 200 convidados. No processo de organização, a executiva estimulou o envolvimento de 20 mil participantes dos movimentos de moradia, transporte, saneamento, saúde, creches, crianças e adolescentes, moradores de rua, mulheres, homossexuais, indígenas, negros, ambientalistas e portadores de deficiência. Dos delegados presentes ao congresso, 38% eram de associações de moradores e movimentos comunitários, 24% de movimentos de moradia, 11% participavam de movimentos diversos, 8% de movimentos de mulheres, 8% de saúde, 6% de movimentos negros, 3% de educação.

Os princípios, forma de organização e propostas estão em debate e em disputa por tendências políticas internas. O congresso de fundação definiu que a entidade seria um instrumento de articulação dos movimentos populares, contribuindo para a organização de suas lutas dentro do respeito à diferença.

No âmbito das federações estaduais, a crise apresenta uma paralisia na atuação e na formulação de novas propostas políticas, um afastamento e uma não apropriação das mudanças conjunturais. Em muitos casos, a corrupção é mais um elemento que agrava imensamente esse quadro.

Entretanto, a discussão estratégica continua em pauta, polarizando os espaços internos, nacionais e regionais. Já a plenária de lutas, realizada em junho de 94, conseguiu superar esta polarização e avançou nas propostas e na possibilidade de articular pessoas e movimentos específicos no país. Essa plenária deu origem a uma caravana nacional realizada no primeiro semestre de 1995, em Brasília, para apresentar as propostas da Central ao novo governo.

As novas configurações da sociedade organizada

Em contraposição a essas organizações centralizadas, a Campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida vem levantando a necessidade de se repensar novos paradigmas e valorizar as questões conjunturais. A ação local é a nova estratégia para mudar o “aqui e agora” que dará as condições para acumular na perspectiva das mudanças estruturais para o futuro.



Esta ótica vislumbra a possibilidade de transformar as ações consideradas assistencialistas dos indivíduos em ações solidárias, em ações cidadãs. O processo é revalorizado e integra as concepções do local, do global, da diversidade, da complementaridade, da mutabilidade e da rejeição a estruturas hierarquizadas (Franco, 1995).

Da mesma forma, as articulações horizontais surgidas a partir da segunda metade dos anos 80, haviam colocado em pauta a necessidade do intercâmbio, da articulação de atores diferenciados, da formação de redes, da complementaridade, para implementar processos coletivos de discussão e de formulação alternativa de políticas públicas.

O Fórum Nacional da Reforma Urbana, de 1987, é um exemplo: possibilitou a articulação do acúmulo técnico sobre a questão urbana e a experiência e o avanço político dos movimentos populares. ONGs, organizações classistas, movimentos populares e setores universitários elaboraram emendas populares pela reforma urbana para participar do processo constituinte. Esta ação política visava mobilizar os setores organizados no espaço urbano pela difusão do direito à cidade e à cidadania como eixos centrais da plataforma pela reforma urbana.

Os mesmos princípios foram socializados internacionalmente, por ocasião da Eco-92 através da realização do Fórum Internacional de Reforma Urbana. O encontro reuniu a diversidade internacional expressa a partir do embate dos representantes da realidade asiática e africana, onde a cidade não é um fato fundamental como ocorre na maioria dos países da América Latina.

Estes princípios, dentro do contexto da nova conjuntura, em 1995, fazem parte da "Carta brasileira contra a desigualdade e a exclusão e pelo direito à cidade", como referência aos debates preparatórios da

A reforma agrária é importantíssima dentro de uma pauta para um novo modelo de desenvolvimento, porém não é a solução para os problemas urbanos.

Conferência Internacional Habitat II. Este novo documento desmistificou algumas mudanças que ocorrem no plano urbano vistas como positivas (globalização, arrefecimento das taxas de crescimento das grandes cidades, o aumento dos indicadores sociais na década de 80 e outros) e se posicionou por um novo modelo de desenvolvimento baseado na ampliação do trabalho e renda, na recuperação das funções sociais do Estado e na gestão democrática das cidades. Tentou também dar contribuições a um plano de ação para o Brasil para os próximos cinco anos.

A existência e a prática do FNRU, nesses oito anos, apesar de todas as fragilidades e complexidades, vêm demonstrando ser pos-

A existência e a prática do FNRU vêm demonstrando ser possível construir novos caminhos para a politização da vida urbana, principalmente a partir da superação das reivindicações pontuais e localizadas em coletivos de entidades plurais e diversificados.

sível construir novos caminhos para a politização da vida urbana, principalmente a partir da superação das reivindicações pontuais e localizadas em coletivos de entidades plurais e diversificados.

Essas articulações não têm estruturas rígidas e funcionam a partir das pressões conjunturais, aceitam a diversidade mas apresentam muitas dificuldades para lidar com ela. As ONGs tendem a assumir a liderança pela experiência acumulada no papel de mediadoras; no entanto, são elas também alvo de controvérsias pois as lideranças dos movimentos populares se sentem ameaçadas na sua visibilidade e na perda da relevância do papel dos movimentos sociais sob outros setores.

Essas contradições, embora tenham causado desuniões, não impedem a realização de ações coletivas e, na maioria das vezes, têm possibilitado estimular o debate e a elaboração de propostas alternativas às políticas públicas, como também têm permitido alcançar vitórias significativas em legislações e políticas setoriais.

Ao nível internacional, as ONGs lideram o processo de organização da sociedade civil e estabelecem redes de articulações, de intercâmbio e de elaboração coletiva em processos como os das conferências internacionais coordenadas pela ONU, em *lobbys* que buscam a democratização das agências multilaterais. O avanço da informática e das comunicações, embora apropriado por poucos, permite a proximidade com as questões globais, que exigem um esforço de tradução e de relação com a realidade social e cultural no sentido de enraizar o discurso internacional em nossas pautas. Por isso, nos processos preparatórios das conferências internacionais, tem sido muito importante realizar documentos alternativos aos documentos oficiais (nacionais e in-



A ação local é a nova estratégia para mudar o “aqui e agora” que dará as condições para acumular na perspectiva das mudanças estruturais para o futuro.

A diversidade das articulações traz, ainda, muitas outras contradições. O discurso estratégico, por exemplo, defendido por algumas lideranças, principalmente em oposição à ênfase da institucionalidade, dificulta a definição e o conteúdo das lutas nas práticas cotidianas.

ternacionais) para ampliar o debate sobre a realidade a partir da visão sentida pelas ONGs e movimentos sociais.

A diversidade das articulações traz, ainda, muitas outras contradições. O discurso estratégico, por exemplo, defendido por algumas lideranças, principalmente em oposição à ênfase da institucionalidade, dificulta a definição e o conteúdo das lutas nas práticas cotidianas. O discurso panfletário, associado ao desconhecimento do processo de urbanização e da atual crise urbana, por exemplo, estimula embates em torno da defesa da reforma agrária como eixo central da luta pela reforma urbana; ou, então, análises são realizadas sem distinguir as diferenças de projetos e de origem entre as duas

reformas. A reforma agrária é uma luta importantíssima dentro de uma pauta para um novo modelo de desenvolvimento, porém não é a solução para os problemas urbanos. Esse entendimento não exclui, no entanto, que as políticas devam articular as questões do campo e da cidade e estimular a criação de novos circuitos de produção e circulação de produtos.

Uma outra contradição presente nos movimentos populares e nas articulações mais amplas se refere a avaliação do quadro de violência nas grandes cidades

A esfera pública e a crise dos movimentos

A construção democrática inclui entre seus requisitos básicos a

ampliação da esfera pública. Os projetos de emendas populares enviados ao Congresso no processo constituinte, sobre saúde, criança e adolescente, reforma urbana etc. indicaram instrumentos e mecanismos para uma gestão urbana sob um amplo controle social e visando a superação das desigualdades. Representavam a construção de um projeto que, ao exigir a garantia de espaços políticos de participação efetiva, co-responsabilizava a população organizada pela defesa de um contexto institucionalizado e público. Por outro lado, deixava claro a concepção de um governo eficiente e democrático para implementar e direcionar políticas públicas (Ribeiro, 1993).

No entanto, apesar dos avanços institucionais, o Estado continua privatizado, a economia hegemônica desenvolvendo e acuando a sociedade, a mídia simplificando e desqualificando interesses legítimos da sociedade. E os movimentos sociais se fragilizam. As arenas de negociação política, necessárias ao processo de integração social através das políticas públicas não se ampliam e não são fortalecidas, sendo por vezes substituídas pelo fetiche criado sobre as relações de parcerias entre mercado, poder público e sociedade civil.

Por outro lado, as propostas de participação popular no debate das políticas públicas, apesar de estarem contidas nos discursos das lideranças, na prática o que se tem demonstrado é uma não apropriação dos espaços institucionais conquistados e ainda muitas resistências pelo temor de perder a autonomia ou de respaldar propostas políticas de governos. Na verdade este comportamento pode ser analisado como uma auto-defesa à fragilidade das propostas, da politização, da mobilização e da consistência das organizações (Scherer-Warren, 1993).

***Os anos 90 compõem
uma conjuntura
com múltiplas
contradições, onde o
desafio principal se
coloca no resgate de
uma urbanidade
para as cidades, da
cidadania e a
constituição de sujeitos
capazes de
explicitar os conflitos e
o seu enfrentamento.***

Os anos 90, portanto, compõem uma conjuntura com múltiplas contradições, onde o desafio principal se coloca no resgate de uma urbanidade¹ para as cidades, da cidadania e a constituição de sujeitos capazes de explicitar os conflitos e o seu enfrentamento, ou seja, a constituição de sujeitos consistentes, enraizados para que a ação política saia do "grupismo", do corporativismo, do nível privado e se torne pública, sujeitos que fortaleçam os processos de superação do discurso da mera denúncia ou da mera reivindicação da carência específica. As denúncias e as reivindicações exigem na atual conjuntura uma associação imediata a contextos de formulação de propostas coerentes com os princípios democráticos, de justiça social e ecologicamente sustentável, traduzidos na plataforma da reforma urbana. Necessitam, também, estar articuladas ao pensamento que trata as relações de gênero e raça para superar a desigualdade e a discriminação (Scherer-Warren, 1993).

Entre o desejo e o real, a atual década coloca o desafio de implementar processos coletivos de construção de mediações que va-

lorizem mecanismos pedagógicos na ação política; que estimulem práticas de intercâmbio acompanhadas de autocrítica e avaliações críticas nos conteúdos e no quadro de alianças; que estimulem as articulações e redes de informações e de elaboração coletiva; que resgatem processos históricos das lutas urbanas; que ampliem práticas que exercitam a negociação e a disputa de projetos na cena pública e que auxiliem na revalorização do urbano a partir das constantes transformações. □

Bibliografia:

- CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES. O perfil dos participantes do 1º Congresso Nacional dos Movimentos Populares. São Paulo: Forja Editora, 1993.
- FRANCO, Augusto de. *Ação Local: a nova política da contemporaneidade. Brasília: Ágora/Instituto de Política; Rio de Janeiro: FASE, 1995.*
- GRAZIA, Grazia de. Desafios e limites em formatos institucionais das lutas urbanas: o caso FAMERJ. *Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.*
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. *Salvador: CRH, n. 21, p. 29-47, jul/dez 1994.*
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Anais, Simpósio Nacional de Geografia Urbana. *Rio de Janeiro, mimeo, 1993.*
- _____. *Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas. Ensaio FEE. Porto Alegre (16)2, 1995.*
- SCHERER-WARREN, Ilse. Rede de movimentos sociais. *São Paulo: Loyola/Centro João XXIII, 1993.*

1- Conceito usado por Ana Clara Torres Ribeiro para expressar a necessidade de resgatar o amadurecimento das relações políticas e sócio-culturais no urbano.

AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA: UM REGISTRO NECESSÁRIO*

Pedro Jacobi

Introdução

A experiência inédita da Ação da Cidadania demanda análises sobre seus resultados, sobre as possibilidades de ampliação e diversificação dos seus interlocutores, sobre seu significado enquanto iniciativa da sociedade civil, de que ao buscar parcerias diferenciadas pode representar um modelo alternativo de formulação e implementação de políticas sociais, estabelecendo um novo padrão de relação entre Estado e sociedade.

O engajamento dos mais diversos atores nesse movimento dá uma dimensão da complexidade e do ineditismo dessa experiência, dadas as diversas práticas envolvidas, mobilizando diversos setores da sociedade. Considera-se tema da maior relevância o impacto da Ação quanto à geração e à diversificação de novos tipos de parcerias e seu potencial multiplicador enquanto movimento político e capacidade resolutiva dessas novas formas de organização voltadas para o enfrentamento da fome, o que, a partir de então emerge como questão social.

Esta pesquisa contou com o apoio da Fundação Ford e teve como objetivo reconstituir, após

mais de dois anos de existência, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida em cinco grandes cidades brasileiras: São Paulo, Recife, Belém, Porto Alegre e Brasília.

O quadro de empobrecimento da sociedade brasileira no período recente, em que o salário mínimo decresceu 40% entre 1980 e 1989, calculando-se, em 1993, que pobres e miseráveis com carências alimentares representavam apro-

ximadamente 45% da população, é o pano de fundo de onde surge uma campanha que marca uma transformação do *modus operandi* dos movimentos sociais e da sociedade civil na década de 90.

Após a campanha do *impeachment* do presidente Collor, liderada pelo Movimento pela Ética na

A experiência inédita da Ação da Cidadania de buscar parcerias diferenciadas pode representar um modelo alternativo de formulação e implementação de políticas sociais, estabelecendo um novo padrão de relação entre Estado e sociedade.

*Este texto apresenta os resultados da pesquisa "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida – Reconstituição de cinco experiências", desenvolvida no Cedec. A pesquisa foi desenvolvida em Recife pelo Etapas (Equipe Técnica de Pesquisa e Ação Social), sob a coordenação de Neide Maria da Silva; em Belém, pelo NAEA (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará), cuja equipe foi coordenada por Edna Castro e composta pelas pesquisadoras Maria Antonia Nascimento e Sandra Helena Ribeiro Cruz; em Porto Alegre, sob a coordenação de Adair Barcelos; em Brasília, pelo Inesc (Instituto de Estudos Sócio-Econômicos), sob a coordenação de Paulo Pires Campos; e em São Paulo, pelo Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), cuja equipe foi coordenada por Pedro Jacobi e composta pelos pesquisadores Diana Blay, Camila Giorgetti e Marco Antonio Carvalho Teixeira.

PEDRO JACOBI – Professor da Faculdade de Educação da USP e pesquisador do Cedec.



NATHALIA SÁ CAVALCANTE

Política, este propôs o tema da fome como questão central da agenda político-social nacional. O movimento deu início à Ação da Cidadania, partindo do princípio de que democracia e miséria são incompatíveis. Simultaneamente foi apresentada ao governo Itamar Franco a proposta de um programa de segurança alimentar elaborado pelo Governo Paralelo do PT (Partido dos Trabalhadores) que apresentava políticas alternativas para reduzir o problema da fome e da desnutrição no país. O objetivo desta iniciativa era transformar o tema da fome numa questão política, gerando condições para uma grande mobilização da sociedade civil, inscrevendo-a no debate mais amplo e colocando-a nas contradições e as gritantes desigualdades sociais do Brasil.

A Campanha da Fome, como ficou conhecida, nasceu de uma articulação entre a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, criada em 8 de março de 1993, com origem na sociedade civil e no Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), criado em abril de 1993, que reunia governo e sociedade civil.

A partir de abril daquele ano foi instalada em Brasília a Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, que atua como eixo de referência e de articulação entre os comitês e como elo de ligação entre o Consea e as instituições da sociedade civil e do setor público.

A estratégia de funcionamento é baseada na formação de comitês. O comitê reúne um conjunto de pessoas que se organizam espontaneamente para realizar atividades em benefício dos setores mais carentes da sociedade. Os comitês congregam cidadãos e organizações vinculados às igrejas, às associações de bairros, aos locais de trabalho, às ONGs, ao setor empresarial e às mais diversas formas de organização social.

Naquele mesmo período, foi divulgado o Mapa da Fome, elaborado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgão governamental vinculado à Secretaria de Planejamento. Esta pesquisa denunciava uma dramática realidade: 32 milhões de pessoas estavam vivendo em situação de indigência no país. O impacto deste relatório ajudou a introduzir o tema da fome no cotidiano dos brasileiros, reforçando, pelo seu caráter de denúncia bem fundamentada, um problema que a campanha da Ação da Cidadania estava trazendo para a agenda pública.

Resultados comparados de pesquisa revelam que existe uma latência da Ação da Cidadania. Embora tenha perdido visibilidade na mídia, ela obteve um enraizamento social que, apesar de difuso, é ainda passível de ser potencializado.

A campanha transformou-se num fato político com receptividade nos meios de comunicação e ampliou seu raio de ação, obtendo um expressivo nível de adesão da população. Assumiu uma surpreendente visibilidade pública, num contexto marcado por permanentes denúncias de corrupção no Executivo e no Legislativo, ao propor uma mudança de comportamento da sociedade e do governo em relação ao problema da fome e da miséria. Tratava-se de uma iniciativa inovadora na história do país, através da qual setores da sociedade participariam de uma

campanha disposta a resgatar a solidariedade como ato humano e político e não apenas a desenvolver ações de caráter emergencial.

Uma primeira análise de caráter mais geral permite caracterizar a Ação da Cidadania como um grande processo de articulação de iniciativas da sociedade que, a partir dos referenciais de solidariedade, parceria e descentralização, estabelece um contraponto à lógica do *status quo*. Esta articulação, no entanto, é muito diversificada, o que se constitui numa de suas principais características, abrindo um vasto campo de indagações sobre o espaço existente entre a retórica sobre “o novo que foi criado e dinamizado” e os seus alcances para consolidar um tecido social tão fragmentado.

Há uma coincidência na análise das cinco equipes que participaram da pesquisa – São Paulo, Recife, Belém, Porto Alegre e Brasília – quanto ao baixo grau de mobilização da população brasileira e quanto ao entendimento de que, enquanto as instituições da sociedade civil não tiverem uma participação efetiva, os resultados serão restritos.

Dados bastante surpreendentes da última pesquisa Data Folha, realizada em setembro de 1995¹, revelam que 36% dos brasileiros se consideram mal informados sobre a Ação da Cidadania, contra 31% em dezembro de 1993. Da mesma forma, dos entrevistados em 1995, 62% declararam não participar da Ação, contra 58% em 1993. A pouca variação desses percentuais revela que existe uma latência da Ação da Cidadania e que ela, embora tenha perdido visibilidade na mídia, obteve um enraizamento social que, apesar de difuso, é passível de ser potencializado.

1 – Folha de São Paulo, 07/10/95, p. 1-8.



A campanha transformou-se num fato político com receptividade nos meios de comunicação e ampliou seu raio de ação, obtendo um expressivo nível de adesão da população.

A realidade de 32 milhões de excluídos reforçou o sentimento de indignação e o discurso de Betinho estimulou o envolvimento dos mais distintos atores em práticas concretas.

O perfil dos beneficiários mostrou que a maioria é constituída por mulheres analfabetas ou semi-analfabetas, com renda geralmente inferior a um salário mínimo. Este perfil é recorrente nas cinco

idades onde foi realizada a pesquisa. A maioria dos beneficiários recebe alimentos mensalmente, tem conhecimento das atividades desenvolvidas pelos comitês e participa principalmente da distribuição de alimentos. A principal motivação apresentada pelos entrevistados para participar das atividades promovidas pelos comitês é a necessidade, o que revela coerência com a sua situação sócio-econômica.

A principal referência de comitê para os beneficiários é a distribuição de alimentos, o "sopão" comunitário e a doação de vestuário, que concentram mais de 70% das respostas. As suas expectativas voltam-se para a geração de empregos, mas também para a con-

tinuidade da distribuição de alimentos. Na sua grande maioria, os beneficiários ouviram falar da campanha e, paradoxalmente, dela tomaram conhecimento através da televisão e do rádio.

Momentos de inflexão da campanha

A análise do conjunto dessas experiências mostra uniformidades nas inflexões representadas pelas três fases da campanha.

O ano de 1993 foi marcado pela novidade e por uma adesão de dimensões inesperadas, pela repercussão nos meios de comunicação e pela emergência de um tema até então pouco presente na vida social brasileira: as palavras **solidariedade** e **cidadania** conquistaram espaço no debate público.

Nos cinco estudos de caso foi possível observar a riqueza desse momento, a motivação para uma

aglutinação de esforços, a articulação entre parceiros que, freqüentemente, não se conheciam e a adesão de voluntários. A Ação da Cidadania representou, então, a possibilidade de organização da sociedade civil voltada para o desafio do combate à fome e à miséria.

A campanha ganhou impulso auxiliada pela mídia e pelo papel que algumas figuras com forte presença na opinião pública exercem, em âmbito nacional, mas também no plano local. Nesse sentido, deve-se destacar o papel de Herbert de Souza, o Betinho, como é nacionalmente conhecido, que se consagrou como liderança, símbolo e personagem inspirador de todo o movimento, que também ficou conhecido como a Campanha do Betinho.

A sua imagem simultânea de fragilidade e força criou uma identidade que extrapolou quaisquer expectativas e estimulou a luta pela cidadania, passando a mobilizar distintos grupos sociais, numa combinação de ações baseadas no sentimento de caridade, de compromisso social e de transformação dos valores éticos da sociedade. A realidade de 32 milhões de excluídos reforçou o sentimento de indignação e o discurso de Betinho estimulou o envolvimento dos mais distintos atores em práticas concretas.

No entanto, em 1994, a mudança do tema da campanha para Geração de Emprego e Renda desorganizou o que estava começando a ser organizado. A fase da solidariedade, caracterizada pela organização interna dos comitês apenas estava se consolidando, quando foram definidas novas bandeiras “impostas de cima para baixo, criando muita confusão nos comitês”. De fato, a percepção predominante é a de que houve precipitação e de que as informações que chegavam aos comitês eram, em geral, pouco compreendidas.

Embora o objetivo da Coordenação Nacional não fosse a substituição de uma fase pela outra – tanto que Betinho enfatizava a necessidade da concomitância das ações, porém com prioridade nas ações estruturais –, a ausência de discussão nos comitês dificultou as mudanças por ela definidas.

Além disso, a maioria dos comitês apresentou uma organização voltada para ações emergenciais. Mas, ao receberem a orientação para se organizarem em torno da questão da geração de emprego e renda sentiram-se fragilizados face ao desafio colocado.

As análises das experiências estudadas mostram que a mudança da ênfase da Ação da Cidadania, de ações de caráter mais emergencial para mais estrutural, foi responsável pelo esvaziamento da campanha

verificado a partir de 1994.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a fragilidade demonstrada por alguns encaminhamentos realizados pela campanha, a dificuldade de se obter resultados quantificáveis, as inúmeras ações atomizadas, além do cada vez mais discreto envolvimento de atores com forte presença social e marcada influência política, ao mesmo tempo que mostram a complexidade dessa experiência inovadora, registram também seu traço altamente vulnerável às mais distintas conjunturas, o que demanda que seja revista com vistas ao seu fortalecimento e continuidade.

Envolvimento dos atores

O grande mérito da campanha foi ter trazido a questão da fome para a agenda nacional. Os candidatos a cargos do Executivo, em 1994, tiveram que incorporar, no seu discurso, propostas para atenuar este grave problema. Um outro mérito da campanha foi o de sensibilizar a sociedade civil

para a formação de comitês e incentivar a criação de parcerias com os mais distintos atores, que se constituem de forma bastante variada. Desde o início da campanha existiu uma orientação, publicada nas cartilhas da Ação da Cidadania, para a formação de comitês como redes de afinidades que não precisavam ser necessariamente de natureza política. A orientação era para que se aproveitasse uma rede de relações previamente existente para poder concretizar ações efetivas no menor prazo de tempo possível. O argumento que prevalecia era o de que “os cidadãos se fazem mais pelas ações do que pela organização”.

A recuperação dessas cinco experiências mostra, ainda, que existiu um envolvimento bastante diferenciado destes atores, sendo que o perfil das ações das distintas instituições que deram suporte às diversas iniciativas – agentes irradiadores – mostra a complexidade dessa articulação.



NATHALIA SÁ CAVALCANTE

Em Porto Alegre, Recife, Belém e Brasília, os comitês das estatais exercem um forte papel indutivo no processo de mobilização e articulação. Já em São Paulo, os comitês dos órgãos públicos desenvolvem ações localizadas, basicamente de caráter emergencial. Diferencia-se, neste caso, o comitê dos funcionários do Banespa, que apresenta iniciativas de apoio à geração de emprego e renda, além das ações emergenciais.

Como não é de se estranhar, o envolvimento dos atores vinculados às empresas públicas está di-

O envolvimento dos atores vinculados às empresas públicas está diretamente relacionado à conjuntura político-institucional; a partir de meados de 1994, verificou-se uma queda no nível de atividade da maioria desses comitês, acentuada a partir do início de 1995.

retamente relacionado à conjuntura político-institucional; a partir de meados de 1994, verificou-se uma queda no nível de atividade da maioria desses comitês, sendo que a partir do início de 1995 esta queda se acentuou.

São Paulo mostra também uma dinâmica distinta no que diz respeito à importância da presença dos comitês de bairro nas comunidades carentes, revelando a importância do significado das práticas comunitárias que, na sua grande maioria, são emergenciais.

No entanto, os comitês de bairro, na sua grande maioria, apre-

sentam o seguinte perfil: 1) estrutura de organização bastante frágil; 2) predomínio da informalidade e conseqüente falta de registro das atividades desenvolvidas e do seu impacto; 3) ênfase nas ações emergenciais sem periodicidade; 4) dificuldade para formar novas lideranças; e 5) dificuldade de comunicação entre si para realizar atividades conjuntas. Em muitos casos, o comitê é a simples extensão de um trabalho já existente realizado por associação comunitária.

O papel dos agentes irradiadores (entidades que dão apoio logístico e financeiro) também é muito semelhante nas cinco experiências, cabendo destacar o engajamento de algumas entidades empresariais em São Paulo, voltadas para a implementação de ações estruturais, uma vez que no geral se observa pouca presença do empresariado local.

Quanto à Coordenação, observa-se um significativo processo de esvaziamento do seu poder de mobilização e de articulação, o que remete às questões sobre sua representatividade, sua capacidade de manter a continuidade de um movimento muito estimulado pela sensibilização das pessoas, enfrentando ainda problemas decorrentes de um excessivo grau de descentralização.

Finalmente, com relação ao tema das parcerias, as experiências reconstituídas mostraram a dificuldade de estabelecer relações entre os movimentos sociais, o empresariado e o Estado.

Mesmo naquelas experiências de parceria tidas como bem sucedidas, observou-se a presença de esforços para romper barreiras, inovar e buscar soluções que envolvessem compromisso e responsabilidade sociais tanto do setor privado como do público. Neste caso em particular, cabe destacar, embora não tenha sido objeto específico desta análise, a presença e o papel dos governos municipais

em ações de parceria com entidades civis e de outras esferas de governo no sentido de mobilizar esforços e articular iniciativas coletivas de combate à fome e de geração de emprego e renda.²

Dilemas da descentralização

Desde seu início, a campanha propôs uma ação descentralizada. O discurso é enfático no estímulo a iniciativas que associem a descentralização a um perfil de participação ampla e plural, propondo múltiplas interações e parcerias.

A descentralização, num primeiro momento, revelou-se positiva para a mobilização. De fato, a criação de comitês ocorre espontaneamente. Mas assim como se formam, também desaparecem.

A descentralização, num primeiro momento, revelou-se positiva para a mobilização. De fato, a criação de comitês ocorre espontaneamente. Mas assim como se formam, também desaparecem. No entanto, a descentralização veio acompanhada de um alto grau de informalidade na organização e na estrutura desses comitês. Para os grupos que procuram ter um compromisso mais permanente com a redução da fome e da miséria, esse

2- Para uma primeira aproximação quantitativa do tema, ver: Os governos municipais na Ação da Cidadania. Rio de Janeiro, Ibase, outubro de 1995.

excesso de informalidade traz à tona ambigüidades que acabam por questionar os próprios rumos da Ação da Cidadania.

Dentre elas, por exemplo, o fato de o traço voluntário ser um componente essencial nas ações de caráter filantrópico e assistencial. A Ação da Cidadania também se utiliza dessa estratégia, embora entenda – é necessário que se ressalte – que esta não deva ser um fim em si mesma. O que a Ação da Cidadania propõe é a difícil tarefa de fazer conviver o voluntarismo (no geral assumido como assistencialismo) com o profissionalismo e, além disso, que este prevaleça sobre aquele.

A análise das cinco experiências aponta para um certo esgotamento desse modelo descentralizado e para a necessidade de consolidar quadros profissionais e uma estrutura de apoio à Coordenação para assim fortalecer a sua função de agente facilitador, com as características já apontadas, revertendo a tendência de perda de legitimidade da Coordenação junto aos comitês e aos agentes irradiadores.

Experiências exemplares

A primeira pergunta que surge é por que falar de experiências exemplares e qual o critério para assim defini-las? Este tema permite desenvolver uma linha de argumentação em torno do desafio que significa consolidar iniciativas que representem a possibilidade de inovar a gestão da pobreza. Neste sentido, as experiências relatadas adquirem um significado particular como alternativas bem sucedidas de resposta ao problema da exclusão social.

O seu caráter exemplar está também nas características das ações desenvolvidas, que têm como premissa enfrentar a exclusão social a partir do resgate da cidadania. Mas como no geral es-

O que a Ação da Cidadania propõe é a difícil tarefa de fazer conviver o voluntarismo (no geral assumido como assistencialismo) com o profissionalismo e, além disso, que este prevaleça sobre aquele.

tas são iniciativas de pequeno porte, que exigem um enorme esforço da comunidade envolvida e que ainda dependem de doadores ou grupos de apoio para concretizar suas intenções, elas enfrentam o desafio da ameaça permanente à sua continuidade, o que significa conquistarem a legitimidade de suas iniciativas.

Na realidade, a pesquisa mostrou que existe um número muito limitado de experiências que possam ser caracterizadas como “exemplares” porque bem sucedidas quanto à sua capacidade de mobilizar recursos humanos e materiais, de possibilitar conscientização e articulação em particular com agentes irradiadores, gerando ações de parcerias. Essas experiências, em geral de pequena escala, revelam, no entanto, sua importância na emergência não só de novas identidades sociais e de novos direitos, quando associam a criação de estratégias diferenciadas para a garantia de fontes de rendimentos para esses grupos excluídos.

Assim, a publicização dessas “experiências exemplares” traduz-se num caminho necessário para viabilizar algum tipo de efeito multiplicador. A disseminação de seus resultados possibilita a multiplicação de esforços, sobretudo

junto a setores empresariais potencialmente inclinados a assumir o apoio a propostas comunitárias inovadoras. Entretanto, elas também precisam entrar na agenda das discussões das políticas públicas, especialmente das municipais.

Alcances e limites

Nossa pesquisa revelou que a sociedade civil é capaz de propor alternativas para romper com as práticas tradicionais da sociedade brasileira, em que pese o fato de as dificuldades para a consolidação de um tecido social mais solidário, e portanto potencialmente mais igualitário, serem enormes. Entretanto, os resultados alcançados atestam a potencialidade deste processo baseado em relações de parceria.

A sociedade brasileira mobilizou-se, principalmente em torno da doação de alimentos, por ser algo concreto e pelo seu apelo ético. O envolvimento da população, sobretudo na primeira fase, acaba surpreendendo até os mais céticos e renitentes, e o objetivo de sensibilizar a sociedade para a questão da fome e da miséria foi atingido.

O salto qualitativo para a inovação ocorrerá na medida em que não se restrinja a uma causa nem episódica, nem eleitoreira ou partidária, nem tampouco clientelista,

O envolvimento da população, sobretudo na primeira fase, acaba surpreendendo até os mais céticos e renitentes, e o objetivo de sensibilizar a sociedade para a questão da fome e da miséria foi atingido.

mas permanente, envolvendo os mais variados segmentos sociais em propostas mais complexas, que levem a arranjos institucionais mais sólidos.

As experiências estudadas mostram a existência de uma base para fortalecer uma rede de solidariedade, que pode até aparentar certa fragilidade e dispersão nos seus alcances, mas que, através de suas práticas e resultados, demonstre avanços. Elas representam o desenvolvimento da criatividade e da solidariedade através de parcerias diversificadas que, por envolver apelos de justiça social, acaba atraindo parceiros sem uma história pregressa de ação conjunta.

Ela criou canais para que cidadãos comuns, desvinculados de qualquer tipo de participação em organizações populares, comunitárias ou de outras características pudessem manifestar sua solidariedade, trazendo para o cenário uma rede de solidariedade "invisível", que vem repercutindo em atividades que agregam voluntários. Aí reside um dos maiores desafios que a Ação da Cidadania vem enfrentando: a dificuldade em consolidar práticas solidárias que extrapolem o universo das iniciativas comunitárias sustentadas por grupos com tradição de luta no campo democrático-popular, sem com isso negar a política.

A Ação da Cidadania revela-se, portanto, um marco na história política e social do país, em que pese sua repercussão ficar à mercê da grande imprensa, que divulga pouco o trabalho silencioso que vem sendo desenvolvido a partir

***A Ação da Cidadania
revela-se um marco na
história política e
social do país, em que
pese sua repercussão
ficar à mercê da
grande imprensa, que
divulga pouco o
trabalho silencioso
que vem sendo
desenvolvido.***

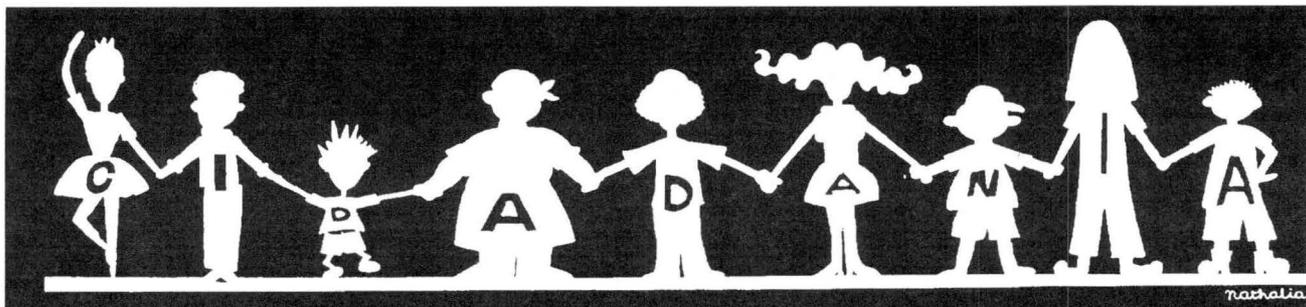
dela. Com esta pesquisa, que procura compor uma radiografia mais próxima possível da realidade dessas experiências, espera-se contribuir para mostrar a importância das iniciativas provenientes de segmentos sociais e de cidadãos comprometidos com a justiça social, estabelecendo formas até então pouco convencionais de enfrentar o duro círculo vicioso da pobreza e da miséria.

O desafio lançado, portanto, está em como ampliar as parcerias e estimular o setor público a participar dessa rede, sem o que se torna quase impossível dar continuidade às iniciativas em curso de geração de emprego e renda. Mas também consiste em reforçar a capacidade executiva das coordenações locais da Ação da Cidadania, criando condições para a consolidação de uma estrutura profissionalizada, composta por pessoas que exerçam efetivamente o papel de facilitadores, priorizando ativi-

dades de divulgação de informação, de troca de experiências e de identificação das possíveis formas de participação para que todos os cidadãos, ou grupos de cidadãos, interessados em colaborar possam efetivamente fazê-lo.

Isso remete à necessidade de extravasar a Ação da Cidadania para fora do universo dos fóruns, comitês e entidades de parceria; ao mesmo tempo, é preciso reforçar o papel das instâncias articuladoras para garantir os recursos para o funcionamento de uma rede básica de apoio à Ação. Daí a importância do envolvimento dos governos locais reconhecendo essas experiências exemplares como passíveis de serem traduzidas em políticas públicas que, por essa via, assumem um caráter inovador. Claro está que essas experiências exemplares não representam fórmulas mágicas. No entanto, não deixam de ser soluções interessantes que apontam respostas de pequena escala, porém consistentes, não só para a distribuição de alimentos mas, sobretudo, para os impasses que se apresentam nas medidas voltadas para a geração de emprego e renda.

A gravidade da situação social brasileira, que vem se aprofundando no período mais recente, exige uma definição clara de metas e prioridades a serem perseguidas e uma articulação mais sólida entre a sociedade civil e o Estado. Não resta dúvida de que as respostas que já vêm sendo dadas pelas iniciativas desenvolvidas no interior da Ação da Cidadania significam um passo decisivo nesta direção. □



FIOS CONDUTORES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE: ELEMENTOS PARA UM DEBATE

Elizete M. Menegat

Desde 1989, quando foi instituído o denominado Orçamento Participativo, os cidadãos de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, vêm sendo responsáveis pela definição das prioridades para a realização dos investimentos públicos na cidade.¹

O gradativo amadurecimento político da intervenção popular, bem como a elevação progressiva do número de cidadãos que se mobilizam, a cada ano, para participar da definição do Orçamento Municipal, são, em geral, os parâmetros levados em consideração para caracterizar o sucesso desta experiência.²

Por esta razão, mais de uma dezena de prefeituras municipais do país, entre as quais a de importantes capitais, vem procurando assessoria e acompanhamento direto da Prefeitura de Porto Alegre para iniciar a instalação de processos semelhantes.

Ao lado das experiências que procuram reproduzir o modelo de participação desenvolvido em Porto Alegre, estão em curso, também, várias pesquisas voltadas para a sua compreensão analítica.

Podemos dizer que estes trabalhos vêm privilegiando a análise da complexidade das relações, canais e procedimentos institucionais que estão sendo engendrados. O objetivo principal destes estudos parece ser a compreensão, passo a passo, dos limites e das possibilidades da experiência gaúcha em desenvolvimento. Em parte, graças a este esforço de acompa-

O gradativo amadurecimento político da intervenção popular, bem como a elevação progressiva do número de cidadãos que se mobilizam para participar da definição do Orçamento Municipal, são os parâmetros levados em consideração para caracterizar o sucesso desta experiência.

nhamento crítico permanente, a experiência local de participação vem sendo ampliada através da criação de novos fóruns como, por exemplo, as Plenárias Temáticas. Por outro lado, a delimitação das pesquisas, em geral, ao período entre o início da experiência em 1989 aos dias atuais, não nos ajuda a entender quais as condições políticas anteriores que contribuíram para o florescimento de uma experiência reconhecidamente avançada de democratização da gestão da cidade.³ Sem essa referência, pode-se criar a ilusão de que é possível reproduzi-la, como modelo, para outros lugares, desde que se conheça a seqüência de passos formais e institucionais necessários

para sua operacionalização. Neste sentido, a ênfase demasiada nos procedimentos institucionais pode perder de vista o que deveria constituir o seu aporte principal: a análise da gênese histórica e a construção social dos atuais processos políticos.⁴

Dificulta-se, assim, o entendimento da experiência a partir da recuperação da história política local e da tradição dos seus atores

1— Não é nosso objetivo, aqui, detalhar os sucessivos procedimentos que, anualmente, marcam a rotina das mobilizações que envolvem a execução do Orçamento Participativo. Ver a respeito, *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, FASE, n. 45, ago/1990 e n. 54, ago/1992.

2— Segundo pesquisa de opinião divulgada pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC/PMPA), entre 1989, quando se iniciou a experiência, até junho de 1994, um total de 107 mil pessoas responderam que participavam ou já haviam participado do Orçamento Participativo, o que significa 8,3% do total de habitantes de Porto Alegre.

3— Foge a esta periodização, entre outros, o importante trabalho de BAIERLE, Sérgio. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*, Campinas, Unicamp, 1992 (dissertação de mestrado).

4— LECHNER, Norbert. *Problemas de cultura política en la teoría de la democracia*. Santiago de Chile, Programa Flacso, n. 65, out, 1984, p. 19.

ELIZETE M. MENEGAT — Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Ippur/UFRRJ.

A ênfase demasiada nos procedimentos institucionais pode perder de vista o que deveria constituir o seu aporte principal: a análise da gênese histórica e a construção social dos atuais processos políticos.

que, no contexto de redemocratização do país ao longo dos anos 80, enfrentaram conflitos e compartilharam as dificuldades de construção de um projeto de democratização da gestão da cidade referenciado nas potencialidades locais.

O objetivo de nosso trabalho, portanto, é contribuir para a interpretação da experiência em curso, a partir da compreensão de aspectos históricos que constituem os fios condutores da participação popular em Porto Alegre.

Nesta direção, procuramos, certamente de forma breve e limitada, reconstituir alguns aspectos da especificidade da política gaúcha frente à política nacional, considerando que contribuíram decisivamente para caracterizar uma tradição de maior diálogo nas relações entre Estado, partidos políticos e a longa trajetória de organização dos movimentos reivindicatórios urbanos na capital gaúcha.

Embora seja um caminho cujas dificuldades já foram apontadas pela literatura, procuramos enfrentar as questões que nos colocamos a partir de uma abordagem teórica que propõe relacionar as temáticas da democracia, dos movimentos sociais urbanos e da cultura política. Acreditamos que

o aprofundamento deste debate possa contribuir para iluminar a reflexão que cerca os desafios de democratização da gestão urbana,

o que envolve, simultaneamente, a observação de experiências bem sucedidas em curso e um distanciamento crítico dos modelos.⁵

Democracia, movimentos sociais urbanos e cultura política

A democracia liberal, entendida como o sistema democrático instituído pelo liberalismo, funda os princípios de representação política moderna a partir da organização dos interesses sociais em partidos políticos, os quais passam a assumir o monopólio das mediações entre sociedade civil e Estado. Assim, o modelo de representação política existente põe em cena um grupo ativo de representantes políticos profissionais que, tendencialmente distanciados do corpo social, agem em nome de todos.

Diante da ausência de canais de intervenção da sociedade para controlar estes representantes, as

instituições sofrem permanentemente o risco de serem apropriadas em proveito do Estado e de interesses de grupos sociais dominantes. A coisa pública, nestas circunstâncias, passa a ser vista como objeto do sistema político institucional – Estado e partidos políticos – e não da sociedade como um todo.

5– Sobre a aproximação entre democracia, movimentos sociais e cultura política, ver VIOLA, E. e MAINWARING, S. "Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina". IN: SHERER-WARREN, I. e KRISCHKE, P. (org.) *Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987 e KRISCHKE, P. *Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia de base* IN: Sherer-WARREN e KRISCHKE, P. (org.), op. cit.



O distanciamento entre as esferas da ação política e da ação social favoreceu ao Estado adquirir gradativamente uma lógica própria de funcionamento e existência, controlando a sociedade desde fora e fortalecendo-se num mesmo processo em que passa a encenar o bem comum e a destituir os indivíduos da sua capacidade de intervir politicamente nos assuntos públicos.⁶

Contudo, em contraposição à apatia política estimulada pelo modelo liberal de democracia, os novos movimentos sociais, que emergiram na década de 70, ao privilegiar formas diretas de mediação com o Estado, buscaram, potencialmente, romper com o predomínio exercido pelos partidos políticos na articulação entre interesses sociais e Estado. Neste sentido, propuseram um novo significado para a ação política como atividade pública que diz respeito a todos os cidadãos.

Em outras palavras, apontaram possibilidades de construção de alternativas políticas capazes de tensionar os limites do sistema de representação existente em direção a uma ampliação do significado da democracia, contribuindo para que ocorressem mudanças na cultura política.

A partir das carências vividas no cotidiano de moradia, a ação dos denominados novos movimentos sociais urbanos abriram espaços antes desconhecidos de mobilização social, tensionando a linha imposta de demarcação entre o político e o não-político e, portanto, entre quem pode fazer política e quem não pode fazer política. Neste sentido, contribuíram para redefinir o espaço público até então limitado ao espaço institucional.

As novas identidades assim configuradas emergiram a partir da articulação de vivências cotidianas referidas simultaneamente à



As instituições sofrem permanentemente o risco de serem apropriadas em proveito do Estado e de interesses de grupos sociais dominantes. A coisa pública, nestas circunstâncias, passa a ser vista como objeto do sistema político institucional – Estado e partidos políticos – e não da sociedade como um todo.

esfera política e à social. Constituíram-se não só através de uma racionalidade que expressasse respostas a condições objetivas de vida mas, também, a partir de escolhas entre uma pluralidade de crenças, aspirações, desejos e valores realizados nos contextos de interação social.

Podemos dizer, portanto, que os movimentos sociais – em qualquer época de sua longa existência histórica – por um lado, constróem

e, por outro lado, expressam mediações entre o tecido social e a esfera política.

A realização de um campo de mediações entre identidades sociais e identidades políticas constituem a contribuição específica dos movimentos sociais tanto à vida política quanto à transformação da qualidade do tecido social. A noção de campo de mediações, enquanto campo de práticas e valores, introduz numerosas possibilidades para a observação dos movimentos sociais e, portanto, dos elos entre sociedade, política e cultura por eles elaborados.⁷

A incorporação institucional – Estado, leis, partidos políticos – das experiências de politização elaboradas a partir da vivência de amplos setores da população constitui um dos principais desafios para a construção de uma estratégia de democratização dos países latino-americanos. Por isto, esta problemática encontra-se atualmente entre os mais relevantes debates realizados no campo da cultura política.

É nesta direção que a cultura política pode ser enfocada enquanto elaboração histórica dos limites entre o político e o social, constituindo-se, portanto, num produto de sucessivas reelaborações do significado cultural da política. Assim, estes limites devem ser pensados como “construções sociais cuja legitimidade legal depende do horizonte cultural de cada sociedade”.⁸

6– ROSENFELD, D. *O que é democracia*, São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 25.

7– RIBEIRO, Ana Clara Torres. “Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90”. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Ed. Vértice, 1991. pp. 112 e 113.

8– LECHNER, Norbert, 1984, op. cit., p. 1.

Neste processo, os novos e os velhos significados da política sofrem permanentes mediações. Em cada situação histórica, as decisões produzidas pelos atores que influenciam o campo político são orientadas por concepções políticas vigentes e herdadas do passado. Parte do acervo político, portanto, é constituído a partir do que se denomina tradição. Tradição que é construída a partir de acontecimentos que foram preservados do esquecimento porque alcançaram significado público. Acontecimentos que, através da palavra, foram registrados, transmitidos e se tornaram história socialmente compartilhada.⁹

As experiências de redefinição política relacionam-se, em cada local e para cada sociedade, a uma multiplicidade de ações e a uma pluralidade de discursos que articulam não só passado e presente, mas, simultaneamente, experiências semelhantes que se desenvolvem nas diversas escalas que organizam a vida coletiva – do nacional ao internacional.

Contudo, convicções políticas compartilhadas por diversos sujeitos políticos, localizados em diversos níveis espaciais, são articuladas às tradições dos lugares e ganham publicidade através da ação e do discurso dos sujeitos locais de uma maneira singular.

O processo de constituição da cultura e da tradição política no estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, embora guarde semelhanças com processos ocorridos no contexto nacional, assumiu particularidades que precisam ser relevadas na análise dos movimentos sociais e das experiências de participação política que hoje se desenvolvem em Porto Alegre.

As particularidades da política gaúcha têm origem na própria forma de ocupação e constituição das fronteiras do seu território, passando pela relação estabelecida com o governo central desde o

período colonial. Ao contrário dos centros econômicos do país, vinculados à atividade agrária voltada ao mercado externo, a economia do Rio Grande do Sul orientou-se, desde o início e predominantemente, ao mercado interno. Por esta razão, os gaúchos tenderam a consolidar uma tradição de oposição à política central de proteção aos interesses das oligarquias agroexportadoras em detrimento do mercado nacional.

Estas condições contribuíram para que, durante todo o período da República Velha, a política gaúcha firmasse suas raízes na matriz positivista, ao contrário do restante dos estados do país sob incisiva influência do liberalismo econômico.

A visão de progresso fundada no incentivo ao desenvolvimento da atividade industrial, a harmonização dos interesses das classes sociais emergentes e a integração do proletariado à sociedade constituíram as idéias nucleares do programa do Partido Republicano Rio Grandense (PRR). Sob esta longa hegemonia (1897-1937), no governo do estado e da capital, o modelo de administração pública que se constituiu era mais permeável às reivindicações das classes urbanas em formação no início do século. Ao final destes longos 40 anos de governo do PRR, a quantidade de serviços públicos municipalizados em Porto Alegre ultrapassava a de “todas as outras grandes capitais de Estado do país como Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro”.¹⁰

Esta experiência encontra-se na base do desenvolvimento de características singulares da política gaúcha durante o período populista (1945-1964). Neste período ocorria, no Rio Grande do Sul, um tipo de polarização política particular: confrontavam-se com correlação de força semelhante, de um lado, o bloco trabalhista, de outro, o anti-trabalhista,

hegemonizados, respectivamente, pelo PTB e pelo PSD, que se alternaram no governo estadual durante todo o período populista.

A longa vigência desta polarização contribuiu para consolidar partidos com interesses políticos melhor definidos. Apesar da ambigüidade programática da política trabalhista, o crescimento do PTB, no Rio Grande do Sul, era sustentado por uma extraordinária base popular e sindical que pressionava o partido a se comprometer, concretamente, com parcela das suas reivindicações.¹¹

Durante o período populista, as relações entre movimentos reivindicatórios urbanos e Estado realizaram-se, primordialmente, através das representações das associações de bairro. A vitalidade do crescimento deste associativismo, que, na capital gaúcha, se iniciou em 1945, acompanhando o processo de expansão da cidade e de organização da demanda por infra-estrutura e serviços urbanos, culminou com a fundação, em

9— TELLES, Vera da Silva. “Espaço público e espaço privado na construção do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt”. IN *Tempo Social*, São Paulo: USP, 1º sem, 1990, p. 35.

10— BAKOS, Margaret. *Porto Alegre: sala de visitas do Rio Grande do Sul*. D.O. Leitura, São Paulo, n. 102, nov. 1990. A respeito das reivindicações urbanas neste período ver PESAVENTO, Sandra et al. *Memória da indústria gaúcha: das origens a 1930: documentos*. FEE/UFRGS, Porto Alegre, 1987.

11— “A Prefeitura de Porto Alegre na gestão de Leonel Brizola é um bom exemplo de que a penetração do trabalho no meio popular não era fruto apenas de lideranças carismáticas ou de pura mistificação ideológica. O atendimento de reivindicações sentidas pelas massas trabalhadoras como saneamento básico, escolas primárias e transporte coletivo foi elemento chave para Brizola ratificar seu prestígio de administrador capaz e hábil político.” PONT, Raul. *Da crítica ao populismo à construção do PT*. Porto Alegre: Seriem, 1985, p. 25.

1959, da Fracab (Federação Regional de Associações Comunitárias e Associações de Bairro).¹²

Do ponto de vista do aparelho administrativo, em 1956, eram criados, em Porto Alegre, os conselhos municipais, admitindo a participação de entidades da sociedade civil em algumas secretarias municipais. Com as revisões da Lei Orgânica ocorridas em 1962 e em 1971, o número desses conselhos foi ampliado, atingindo quase todas as secretarias. Apesar da composição desfavorável às representações das classes populares, importa registrar a ocorrência da abertura gradativa de espaços institucionais a outros formatos de representação da sociedade, além dos partidos políticos. Merece atenção também o fato dos municípios gaúchos já possuírem, naquela época, liberdade para definir suas leis orgânicas.

Apesar de toda a ambigüidade que acompanhava os passos deste processo condenado pelos limites impostos pelo leque de alianças sob o trabalhismo, não se pode negar, durante este período, em Porto Alegre, o aprofundamento de mudanças no aparelho administrativo e no plano institucional que favoreciam uma maior permeabilidade do Estado aos interesses das classes populares. Por outro lado, diante da necessidade de avançar os limites do populismo, as classes populares experimentavam, no início da década de 60, novas formas de ação política e práticas sociais, cujo curso foi interrompido pelo golpe militar em 1964. Um bom exemplo nesta direção, foi a formação, em 1962, da Libra (Liga Interbairro Reivindicatória e Assessoradora) que reunia principalmente associações de moradores da Zona Norte. A Libra defendia uma forma de participação mais “humanista, antipaternalista e de auto-determinação”.¹³

Estes valores foram recuperados pelos novos movimentos so-

ciais que vieram ocupar o cenário político da capital gaúcha em meados da década de 70. Com base na reelaboração do passado na memória coletiva dos grupos sociais, expressaram duras críticas às velhas tradições, principalmente à tutela exercida pelos partidos políticos e pelo Estado sobre as lideranças populares. Por outro lado, os movimentos que emergiram naquele período foram portadores também de uma inquestionável tradição de elevados níveis de organização e politização conquistados durante o período anterior.

Apesar da composição desfavorável às representações das classes populares, importa registrar a ocorrência da abertura gradativa de espaços institucionais a outros formatos de representação da sociedade, além dos partidos políticos.

Os novos movimentos sociais urbanos, que tinham nas associações de moradores sua principal forma de organização, retomaram em 1977 a direção da Fracab que se encontrava sob intervenção desde 1964. Esta ação, que significava a retomada dos espaços políticos conquistados no período anterior, tornava possível a centralização de recursos materiais, de apoio técnico, jurídico e político necessária para impulsionar, independentemente da tutela do Estado e dos partidos políticos, a organização inicial dos novos movimentos e suas lutas.¹⁴

A reunião destas condições,

por sua vez, favorecia a construção de uma linguagem com significado comum entre os participantes, consolidando, a partir dos interesses dos movimentos reivindicatórios urbanos, um “campo de mediações” que demonstrou capacidade de manter princípios políticos e certa unidade interna diante da necessidade de tomar novas decisões coletivas a cada novo momento da conjuntura do final dos anos 70 e início dos 80. Possivelmente, a tradição de constituição, sob o bloco trabalhista, de certa unidade dos interesses populares, veio contribuir para consolidar a capacidade do movimento em gerir conflitos internos que emergem da pluralidade política e em garantir sua intervenção unitária.

Assim, as experiências de fortalecimento de formas de ação coletiva desenvolvidas neste período pelas associações de moradores da capital culminaram por impulsionar, em 1983, a fundação de uma entidade municipal de organização dos moradores: a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre). Seu primeiro congresso ocorreu em 1985.

12– A fundação de entidades de organização de moradores em nível estadual generalizar-se-ia, no Brasil somente no final da década de 70. A Federação das Associações de Moradores do RJ (Famerj) foi fundada em 1978, por exemplo. GRAZIA, Grazia de. *Desafios e limites em formatos institucionais das lutas urbanas: o caso Famerj*. Ippur/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993 (dissertação de mestrado).

13– FASE/RS. *Levantamento histórico dos movimentos e reivindicações da população favelada*, Porto Alegre, [s/d], mimeo.

14– Em maio de 1979, a Fracab possuía 112 associações de moradores filiadas. Destas, 65 eram da capital e o restante da região metropolitana e interior do Estado. GUARESCHI, P. *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. University of Wisconsin-Madison, 1980 (dissertação de doutorado).

A tradição de constituição, sob o bloco trabalhista, de certa unidade dos interesses populares, veio contribuir para consolidar a capacidade do movimento em gerir conflitos internos que emergem da pluralidade política e em garantir sua intervenção unitária.

A importância da realização do I Congresso da Uampa não se deve apenas à participação expressiva de cerca de 300 delegados, representando 78 associações de moradores da cidade. Deve-se, sobretudo, ao esforço realizado por este coletivo em articular o significado das lutas urbanas até então desenvolvidas com a necessidade

de desenvolver um projeto de intervenção na gestão municipal.

A reunião da pluralidade política presente nos movimentos – PT, PDT, PC, PC do B e PMDB – possibilitou tanto a visibilidade dos conflitos existentes quanto do discurso que apresentavam em comum. Com isto, criaram-se oportunidades para a construção de um acordo mínimo em torno de questões tidas como relevantes, consolidando, em meio a tensões de várias ordens, a unidade do movimento. É neste sentido que procuramos interpretar resoluções como a seguinte:

“Pela efetiva democratização das instâncias do Poder Executivo (prefeituras, governos estaduais e federal) e Legislativo que possibilite a mais ampla participação popular no processo de planejamento, decisão e execução dos programas da administração pública.”¹⁵

A demanda por democratização da gestão através da participação popular nascia da especificidade das lutas urbanas; da experiência e amadurecimento político que os novos atores haviam adquirido através dos processos de enfrentamento com o poder público

A demanda por democratização da gestão através da participação popular nascia da especificidade das lutas urbanas, do amadurecimento político que os novos atores haviam adquirido através dos processos de enfrentamento com o poder público local.

local. Podemos considerar que ela sintetizava a contribuição que os movimentos sociais urbanos poderiam trazer ao processo de democratização da sociedade. Era isto que os movimentos sociais urbanos de Porto Alegre e seus mediadores – assessorias, partidos, igrejas – começavam a compreender naquele momento de sua trajetória.

Depois de articular a defesa da democratização da gestão em todos os níveis, vejamos como os movimentos sociais iniciaram, neste Congresso, a elaboração conjunta de uma proposta específica dirigida à democratização da gestão municipal de Porto Alegre:

“Discussão e definição das prioridades de cada comunidade e das regiões para a elaboração de uma carta reivindicatória da Uampa, que deverá ser encaminhada ao futuro prefeito logo após a sua

J.R.RIPPER/IMAGENS DA TERRA



15– UAMPA. *Relatório do I Congresso da União das Associações de Moradores de Porto Alegre*. Porto Alegre, out. 1985.

16– Idem, *ibidem*.

posse, em ato público, explicitando como deve ser aplicado o orçamento do município; democratização dos Conselhos Municipais; criação de Conselhos Populares municipais, majoritariamente representados pelo movimento comunitário, os quais devem ter poder deliberativo (principalmente sobre o orçamento municipal).¹⁶

Acreditamos que, naquele momento, o movimento começou a elaborar a viabilidade de sua participação na gestão da cidade a partir de duas direções fundamentais: a participação na definição do orçamento municipal e a participação nos conselhos municipais existentes. Estas deliberações, embora ainda genéricas, iriam nortear ações extremamente coerentes dos movimentos sociais em direção a experiências de participação que se iniciaram em 1986 na gestão Alceu Collares (PDT), e que depois foram aprofundadas na gestão Olívio Dutra (PT) em 1989 com o Orçamento Participativo.¹⁷

Características como a decisão e a disposição de participar, juntamente com a capacidade de garantir intervenções unitárias e massivas nos rumos assumidos pela política municipal, devem ser vistas como qualidades importantes dos movimentos sociais urbanos de Porto Alegre. Estas características devem ser levadas em consideração se quisermos entender os desdobramentos da experiência de participação popular em curso na cidade.

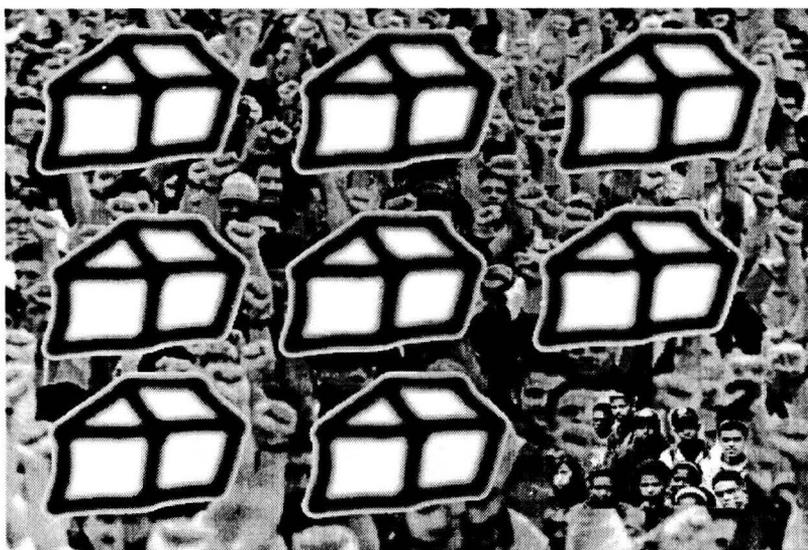
Para podermos dimensionar o papel que estes atores e suas entidades de representação ainda assumem atualmente, basta observar que as associações de moradores são as maiores responsáveis pela mobilização das comunidades durante as atividades de definição do orçamento, apesar de não haver qualquer exigência institucional para que os cidadãos estejam vinculados a este formato de organização para participar.¹⁸

Considerações finais

A interpretação dos acontecimentos que conduziram às experiências de democratização da gestão em Porto Alegre não pode desprezar a análise das especificidades da trajetória política gaúcha na qual se encontram inscritos os atores que, na conjuntura do final dos anos 70, aprofundaram a construção de um campo de mediações entre as questões urbanas vividas a partir do cotidiano de moradia e a esfera política local. Referimo-nos à construção, pelos movimentos sociais urbanos, de uma proposta de participação popular na gestão, visando a democratização

dos centros de decisão política e a inversão das prioridades nos investimentos públicos a partir da intervenção no processo de definição do orçamento municipal.

Como vimos, é a partir de um considerável acúmulo dos atores políticos locais que, em 1989, com a vitória eleitoral da Frente Popular, tornou-se possível a definição de um projeto estratégico de democratização radical das relações entre Estado e sociedade. A partir das potencialidades do local, foi definido um horizonte viável de mudanças que incluiu a criação de novos formatos institucionais destinados a representar interesses de justiça social e de melhoria da qualidade de vida na cidade. □



MARTA STRAUCH

Naquele momento, o movimento começou a elaborar a viabilidade de sua participação na gestão da cidade a partir da participação na definição do orçamento municipal nos conselhos municipais existentes.

17- Sobre a experiência de participação popular na gestão Collares ver MOURA, M. Suzana. *Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre*. Porto Alegre: Propur/UFRGS, 1989 (dissertação de mestrado).

18- 75% dos delegados do Fórum do Orçamento Participativo e 83% dos conselheiros do Conselho de Plano e Orçamento Municipal tiveram participação em associações de moradores ou em seus cargos de direção. Fase/Cidade. *Orçamento participativo: pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre, set. 1995 (mimeo).

RECIFE: OS MOVIMENTOS DE BAIRRO E A POLITIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Maria do Céu Cezar

Os primeiros passos

Remonta à década de 20 a existência de organizações populares em bairros recifenses. Várias delas podem ser reputadas como predecessoras dos conselhos e associações de moradores como é o caso da “Sociedade a Bem da Nossa Defesa” criada no bairro de Afogados, em 1929.

Em pleno “Estado Novo”, o governo estadual – à frente o interventor Agamenon Magalhães – começou a interferir diretamente nos padrões de uso do solo e das áreas a serem urbanizadas. Mais de 20 mil pessoas emigraram de Recife: além de um certo tipo de homogeneidade social, buscava-se novos padrões tanto para a segregação quanto para a expansão urbana. Eram cotidianas as ações patrocinadas contra os favelados e as pressões dos foreiros (em sua maioria pseudo-foreiros) para obrigá-los ao pagamento do “foro” sob pena de expulsão.

Para a politização do espaço urbano, além da intervenção do Estado, foram também importantes as organizações populares tais

como as “ligas de defesa” e as “sociedades mistas”, criadas para garantir a ocupação dos alagados e morros além de reivindicar serviços de infra-estrutura e equipamentos coletivos (água, luz etc.). Ao lado dessas organizações com reivindicações urbanas, surgiram também as Ligas Camponesas.

Nos anos 46/47, logo após a redemocratização que se sucedeu

à derrubada de Getúlio Vargas, deu-se o retorno dos setores populares à cena política. Foram criados os Comitês Populares de Democráticos de Bairro por iniciativa do PCB (Partido Comunista Brasileiro). Em Recife, onde o PCB tinha então grande penetração, esses comitês surgiram em diversos bairros.

Esses Comitês Populares e Democráticos de Bairro foram muito mobilizados na campanha contra a cassação dos mandatos dos parlamentares comunistas. Com a ameaça cada vez mais próxima dessas cassações, o PCB estimulou também a criação das Ligas de Defesa da Constituição. Naquele mesmo período proliferaram por toda a cidade organizações de mulheres: havia uma espécie de comitê central intitulado Comitê Feminino Pró-Democracia que reunia regularmente as dirigentes dos subcomitês instalados nos bairros.

Para a politização do espaço urbano foram importantes as organizações como as “ligas de defesa” e as “sociedades mistas”, criadas para garantir a ocupação dos alagados e morros além de reivindicar serviços de infra-estrutura e equipamentos coletivos.

MARIA DO CÉU CEZAR – Socióloga, ex-técnica do PPU (Programa de Planejamento Urbano da FASE-Recife).



Era incontestável a influência do PCB que, em grande parte devido à penetração que havia conseguido junto às classes populares, assistiu o candidato do PCB/PSB, Pelópidas Silveira, se eleger com a maioria dos votos recifenses na eleição para governador do estado, em janeiro de 1947. Naquele mesmo ano, o PCB conseguiu, em Recife, eleger 12 vereadores numa bancada de 25.

Embora tanto os Comitês Populares e Democráticos de Bairro quanto os Comitês Femininos pela Democracia tivessem uma estrutura centralizada em termos municipais, eles nunca encamparam lutas específicas de forma articulada. A questão da terra – aterro de morros e alagados, pagamento de foro – já era comum à maioria dos bairros populares, mas continuava a ser tratada como reivindicação isolada de cada área. As coordenações municipais tinham a preocupação de articulá-los quando se tratava de participação em campanhas eleitorais, na “defesa” da Constituição federal, especialmente no que diz respeito à luta contra a cassação dos mandatos dos parlamentares comunistas. Ou seja, a articulação era promovida apenas quando se tratava de enfrentar as questões políticas gerais que interessavam à linha política então adotada pelo PCB de “paz, ordem e tranquilidade”.

A identificação CPD-PCB era imediata. O partido já tivera seu registro cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral em maio de 1947 e, em janeiro do ano seguinte, seus parlamentares foram cassados. Por conseguinte, as hostilidades e perseguições às entidades de massa, estimuladas e, em parte, instrumentalizadas pelo partido, cresceram, arrefecendo enormemente seu processo de mobilização e organização. Para um partido que estava priorizando e canalizando as lutas populares para espaços institucionais – especificamente legislativo e executivo – o golpe foi brutal.

O período 1955-1964

A tradição associativa nos bairros populares, com orientações políticas diferenciadas, propiciou o surgimento de diversas associações de bairro de forma mais articulada em meados da década de 50. Para este fato concorreu a eleição do prefeito Pelópidas Silveira pela coligação denominada Frente do Recife (PSB, PTB, PCB, este último informalmente pois estava na ilegalidade). Foi o primeiro prefeito eleito num período de 60 anos e obteve o dobro da votação dos seus três concorrentes somados.

A questão da participação popular utilizando-se como instrumento as associações de bairro foi

A articulação era promovida apenas quando se tratava de enfrentar as questões políticas gerais que interessavam à linha política então adotada pelo PCB de “paz, ordem e tranquilidade”.

um dos pontos-chave da campanha. Muitas delas foram criadas durante a campanha e Pelópidas considera-se o grande estimulador desse tipo de organização, segundo ele inspiradas nas SABs (Sociedades de Amigos de Bairro) de São Paulo. O PCB também reivindicava a “paternidade” dessas entidades, embora reconheça o papel de Pelópidas. As associações foram importantes no sentido de pressionar a Câmara de Vereadores, onde o prefeito tinha minoria, pela aprovação dos projetos de interesse popular.

Apesar da preocupação real

com a participação popular, esta era tratada de forma localizada com o objetivo de colaborar com a prefeitura e dedicar-se apenas aos interesses dos bairros e a problemas administrativos. Pelo menos essa era a intenção do prefeito. Mas elas foram além. Os principais móveis de luta eram escolas, transporte coletivo, calçamento, iluminação. Mas já aparecia com muita força a questão da terra no populoso bairro de Casa Amarela, onde grande parte da população via-se obrigada ao pagamento do “foro”: era o aluguel do chão.

Para o atendimento dessas reivindicações eram muito utilizados os abaixo-assinados e atos públicos. Também eram frequentes as reuniões com o secretariado municipal e com o próprio prefeito. Para discutir e encaminhar essas reivindicações, a prefeitura lançou mão das chamadas audiências populares com a presença simultânea de lideranças e moradores de diversos bairros. Essas audiências propiciaram o surgimento de um embrião de articulação entre os bairros e a percepção dos problemas mais gerais da cidade, além de ter deixado em segundo plano as reivindicações de caráter individual.

No entanto, a defesa do clientelismo levou a uma forte reação dos vereadores que denunciavam essas entidades como “células comunistas”, acusação corroborada pela Secretaria de Segurança Pública devido à presença de vários militantes do PCB na direção das associações. As audiências deixaram de ser conjuntas. Foram substituídas pelas visitas do prefeito e de seu secretariado às áreas, com a recomendação de que, nessas ocasiões, fossem convidados os vereadores locais. A relação prefeitura-movimentos de bairro nesse período (1955-1964) com prefeitos vinculados à Frente (Pelópidas, Miguel Arraes e novamente Pelópidas) representou um avanço significativo. A questão social era

uma prioridade efetiva e espaços de participação foram abertos.

Devido às especificidades da militância comunista—atuação nos bairros, organização e disciplina—e à articulação mantida entre si e com os outros movimentos, esta se destacava facilmente. Embora não fossem hegemônicos em termos numéricos, eles o eram em termos políticos. Era a orientação do partido que prevalecia. Essa hegemonia política ficaria mais explícita a partir da criação da Fabep (Federação das Associações de Bairro do Estado de Pernambuco), em 1963.

Vale registrar ainda que, neste período, a tentativa—bem sucedida—de influir junto às associações de moradores não ficou limitada ao PCB. Também o Partido Socialista Brasileiro (PSB) estimulou a criação de algumas entidades, mas a sua influência, pelas limitações de quadros etc., era muito mais limitada

A Operação Esperança

Com o golpe militar de 1964 e a repressão que se seguiu às organizações populares e suas principais lideranças, as associações e conselhos de moradores foram desativadas. Aqueles que não foram perseguidos diretamente sabiam que não tinham condições de desenvolver qualquer trabalho. As principais lideranças do PCB passaram a viver na clandestinidade ou em semi-clandestinidade, o que destroçou quase completamente o



partido. O ressurgimento do trabalho nos bairros, mesmo de cunho nitidamente assistencialista, a princípio só foi possível através da Igreja Católica que, se não acabou com o medo, pelo menos o diminuiu.

Logo após o golpe chegou a Recife, vindo do Rio de Janeiro, o bispo Dom Hélder Câmara, reconhecido por sua larga experiência de trabalho em favelas desenvolvida na Fundação Leão XIII. A partir das ações emergenciais para amenizar os efeitos de uma enchente em 1965, Dom Hélder criou a chamada Operação Esperança (OE) com o objetivo de mobilizar recursos de toda ordem para atender aos desabrigados. Buscava-se com a OE uma ação mais permanente de assistência a essa população.

Nos seus primórdios, a OE logrou uma estreita relação com os governos estadual, federal (especialmente com a Sudene e a LBA) e municipal. Com ações predominantemente assistencialistas e com o cuidado de evitar até mesmo as críticas mais amenas aos governos do período, a ênfase era dada à “beleza da fraternidade”. Com o

A tradição associativa nos bairros populares, com orientações políticas diferenciadas, propiciou o surgimento de associações de bairro de forma mais articulada em meados da década de 50.

“golpe dentro do golpe” (1969), que acarretou mudanças ainda mais nefastas na política nacional, as ações da OE—que propiciavam uma participação embora localizada e limitada a problemas de infra-estrutura urbana, campanhas educativas e cursos profissionalizantes—passaram a ser vistas como potencialmente subversivas.

Paulatinamente foi ocorrendo uma mudança no discurso da OE através do surgimento de críticas ao

modelo de desenvolvimento então vigente e à situação política mais geral. Os conflitos internos se intensificaram. Havia muitas tensões que aumentavam com a prisão de algumas pessoas ligadas à OE e à ACO (Ação Católica Operária) sob a alegação de estarem ligadas a grupos clandestinos. A posição de colaboração com o Estado foi abandonada. Dom Hélder criou então, em 1969, o Movimento de Evangelização Encontro de Irmãos, versão local das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), com atuação em diversas localidades de modo similar aos conselhos de moradores e que serviu para justificar o esvaziamento da OE sob o argumento de que suas atividades na área urbana da Região Metropolitana de Recife passaram a ser cobertas pelo novo movimento

Terras de ninguém

Como foi citado anteriormente, as associações de moradores de Casa Amarela já questionavam o pagamento do “foro” – taxa de ocupação do terreno – desde a década de 50. Além disso, para poder realizar reformas em seus imóveis era preciso uma autorização da Empresa Imobiliária de Pernambuco Ltda., administradora dos terrenos foreiros desde 1945. Mesmo assim os constantes aumentos do “foro” e as ameaças de despejo que ocasionaram diversas reivindicações. Essa luta só foi retomada em 1975 com o objetivo de conseguir a desapropriação das terras e transferi-las, sem ônus, para os seus moradores.

Este “novo” movimento era direcionado por antigos e novos militantes do PCB juntamente com agentes de pastorais da Arquidiocese de Olinda e Recife. Também aqui o medo de discutir os problemas e lutar pela solução estava presente. A coordenação do movimento era composta de dez representantes de Casa Amarela onde residiam cerca de 8 mil famílias.

O ressurgimento do trabalho nos bairros, mesmo de cunho nitidamente assistencialista, a princípio só foi possível através da Igreja Católica que, se não acabou com o medo, pelo menos o diminuiu.

Os membros da comissão coordenadora eram ligados ao PCB e à Igreja. Em 1977, a pedido da comissão dirigente do movimento, a Fase Recife, Ceas e a Ação Social da Arquidiocese de Olinda e Recife realizaram uma pesquisa: “As condições de vida nas terras de ninguém”. Entretanto, para contrariedade de seus realizadores e da comissão coordenadora do movimento, a pesquisa não legitimava a palavra de ordem de “não pagar” o “foro”, já que apenas 19 moradores nunca o tinham pago e 61 já tinham deixado de efetivar o pagamento, sendo ainda que a maioria (32) apontava a falta de condições financeiras como motivo para essa interrupção.

Até então, a principal bandeira do movimento – “não pagar” – não era propriamente uma das aspirações principais dos moradores. A pesquisa serviu também para subsidiar o conteúdo do abaixo-assinado enviado ao presidente da República e, sobretudo, reorientar o movimento que passou a ter como palavra de ordem a desapropriação das terras sem ônus para os moradores. A nova palavra de ordem – desapropriação –, com os seus desdobramentos, causou vários conflitos no interior do movimento. As negociações do movimento com a Cohab (Companhia de Habitação de Pernambuco),

encarregada de encaminhar a questão, geraram muitas controvérsias.

A partir dessa reorientação do movimento, os assessores passaram a ser extremamente críticos, o que se reflete nas avaliações feitas nos relatórios anuais de trabalho da Fase a partir de 1978. Até então, as assessorias, que apostavam na criação da AMCA (Associação de Moradores de Casa Amarela) a partir do MTN (Movimento Terras de Ninguém), passaram depois a estimular uma articulação independente do movimento.

Em seu relatório de 1978, a Fase constatou a “impossibilidade de, por enquanto, encontrar outros mecanismos para encaminhar uma articulação que tivesse um caráter mais permanente e que pudesse resultar num programa de ação em conjunto”. Nessa avaliação, identificava-se deserção das bases e falta de organização. A Fase se constituía na principal estimuladora de uma outra articulação que resultou na Federação de Associações, Conselhos de Moradores e Centros Comunitários de Casa Amarela (Feaca). Essa articulação, que inicialmente chamou-se Pró-Federação, fez sua primeira aparição pública em 1979. Nesse momento o MTN ainda participou com os outros grupos.

Roberto Arraes, então secretário do movimento e do mesmo partido político (PCB que, na época, como outros, se encontrava na clandestinidade), considerava que a Fase e a Pró-Federação se confundiam. Para ele, a Fase tinha assumido naquele período “o papel de dona do movimento popular e não o de assessora”. O rompimento entre a Fase e o MTN ocorreu em 1982.

Para a Fase as razões deste rompimento foram as várias tentativas frustradas de articulação e também questões político-partidárias, “mas, sobretudo devido à diferença de visão e de prática de organização”. A equipe concluiu

Para a Fase, as razões do seu rompimento com o MTN foram as várias tentativas frustradas de articulação e também questões político-partidárias, “mas, sobretudo devido à diferença de visão e de prática de organização”.

que “(...) a intervenção não conseguiu contribuir, na prática, para a efetivação dos princípios que a equipe defendia (representatividade, democracia interna, ampliação da participação). Embora o esforço dos assessores (havia um da equipe e dois da Pastoral) fosse nesse sentido, eles não conseguiram influir para uma mudança de visão e comportamento da comissão no encaminhamento das lutas e na negociação com o Estado. A assessoria técnica, assim, acabou reforçando uma prática autoritária e elitista (nunca houve uma eleição) em contraposição a uma prática democrática e de massa como nos propúnhamos.” (Fase. *Recuperação de experiências em educação popular em bairros na Área Metropolitana do Recife (1977-1982)*, Recife, 1983, p. 2)

Naquele período era comum um tipo de assessoria militante que interferia ou procurava interferir de forma mais direta na orientação política das lutas e das entidades populares. Isso contribuía para acirrar os conflitos internos e a disputa pela hegemonia. As diferenças de concepção entre os militantes comunistas, e a sua relação com o Estado e o parlamento, e os militantes mais ligados à Igreja e

seus assessores, com um discurso de participação autônoma das “bases”, fizeram com que esse corte fosse inevitável.

Nessas disputas estavam presentes também a disputa partidária dos grupos ligados à dissidência de Luís Carlos Prestes do PCB e aqueles que estavam construindo o Partido dos Trabalhadores (PT).

A partir da desapropriação, o MTN sofreu um grande refluxo causado tanto pelo atendimento de parte de suas reivindicações como por não ter conseguido realizar uma articulação dessa luta com as da Casa Amarela. A consolidação da Feaca, no início dos anos 80, passou a ter uma atuação extremamente discreta. Sua visibilidade só tornaria a vir a público por ocasião das solenidades de entrega dos títulos de posse das terras.

A assembléia dos bairros

No final dos anos 70 já havia em Recife um grande número de associações e conselhos de moradores, alguns deles sobreviventes da Operação Esperança e outros que surgiram a partir da atuação do Movimento de Evangelização Encontro de Irmãos, da Ação Social da Arquidiocese de Olinda e Recife. Existiam também outras entidades cuja formação deu-se a partir da iniciativa de militantes do Partido dos Trabalhadores. Não raro estas organizações de origens diversas atuavam conjuntamente.

A participação crescente de militantes de esquerda com decisões mais rápidas, menos discutidas e mais restritas afastou grande parte dos militantes oriundos dos trabalhos de base da Igreja. Uma das formas encontradas pelos militantes religiosos para inicialmente inibir a participação dos grupos de esquerda era que estes não tinham bases. Isso levou os primeiros a criar associações de forma considerada artificial.

O fato é que, em junho de 1980, após chuvas torrenciais que deixaram um saldo de 20 mil desabrigados e 50 mortos, aconteceu a primeira manifestação das organizações populares desde o golpe militar de 1964. A concentração, ocorrida em frente ao Palácio das Princesas, reuniu mais de 3 mil pessoas que exigiam que “o governo participação [slogan do governo Marco Maciel] participe da nossa situação”. Os representantes dos manifestantes (25) foram recebidos pela chefe da Casa Civil e pelo secretário do Trabalho e Ação Social e entregaram um documento sobre a situação das diversas áreas de Recife e Olinda atingidas pelo temporal. Grande parte dessas entidades continuou a se reunir em assembléias para troca de experiências e tentativas de lutas conjuntas. Daí surgiu o nome da articulação – Assembléia dos Bairros.

Desde o início, ficou patente a grande influência de setores da Igreja Católica (CJP e Ação Social da Arquidiocese). A exemplo do tipo de assessoria prestada ao Movimento Terras de Ninguém, também aqui se verificava um tipo de assessoria ainda militante. As entidades mais presentes sofriam uma grande influência de pastores da Igreja e do Movimento de Evangelização Encontro de Irmãos.

No interior desse movimento atuava um grupo de “cristãos de esquerda”, ligados ao MER (Movimento de Evangelização Rural), com orientação nitidamente basista e anti-partido político. Vários dos que foram militantes àquela época assumem: “a gente usou e abusou do assembleísmo”. Essa prática dava a impressão, quase sempre proposital, que era o povo que decidia; mas, na verdade, decidia a partir de determinados pressupostos e orientações. Havia um certo controle. Esse grupo permaneceu ao longo dos anos de funcionamento da Assembléia dos Bairros,

sem revelar sua verdadeira identidade – Corrente Trabalhadores Independentes (CTI) ou, simplesmente, “corrente”.

O fato é que a Assembléia dos Bairros tinha uma postura fechada, refratária à presença de entidades influenciadas por militantes de partidos, à exceção do Partido dos Trabalhadores (PT), cujos militantes nos bairros, em sua maioria, eram oriundos de movimentos de Igreja. Havia uma nítida distinção entre eles – os “combativos” e os considerados “pelegos” –, fossem esses articulados com partidos conservadores e/ou ao governo municipal e estadual ou com apenas uma prática mais tradicional, não por posição mas pela ausência de articulação política. Durante os seus primeiros anos, a Assembléia dos Bairros ficou conhecida como sendo dominada pelo PT.

A presença e a influência crescentes de militantes desse partido, e de alguns poucos militantes de antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B), fez com que não demorassem a surgir conflitos com o Movimento Encontro de Irmãos e com outros setores ligados à Igreja. Com a saída do “Encontro de Irmãos”, o que ocasionou um certo esvaziamento da Assembléia, o movimento passou a ter maior autonomia em relação à Igreja, mas, ao mesmo tempo, passou a ter uma maior dependência em relação às entidades que prestavam assessoria aos movimentos populares, já que a Assembléia dos Bairros não tinha uma estrutura própria. Persistiu, durante algum tempo, a visão de articulação basista e excludente que a Assembléia dos Bairros havia adquirido.

Mais do que assessoria militante, àquela época, na Assembléia, predominava uma assessoria dirigente. À retirada dos membros do movimento Encontro de Irmãos e a priorização dada pela Comissão

de Justiça e Paz ao Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) propiciou uma maior independência frente a esses setores “progressistas” da Igreja. Em contrapartida, porém, permitiu um tipo de dependência mais amena em relação às outras assessorias, quer com as mais antigas, como Fase e Ceas, quer com as mais novas como Etapas (com pessoal egresso da Ação Social da Arquidiocese) e Gajop. O fato novo nesses movimentos é que essa dependência é reconhecida, embora sejam ainda escassas as tentativas de superação. Dentre as muitas dificuldades estava o fato de uma das assessorias da Fase ser simultaneamente da coordenação da Assembléia dos Bairros.

A partir de 1984, deflagrada a campanha para as eleições diretas para presidente, o sectarismo, as divergências e, portanto, o isolamento, começaram a ser quebrados. A Assembléia dos Bairros assumiu uma postura mais aberta, estreitando relações com outros setores do movimento popular. Com a vitória de Jarbas Vasconcelos (1985) e Miguel Arraes (1986), consolidou-se uma mudança favorável no quadro político do Estado.

Os territórios, antes estanques e isolados por desavenças políticas, cederam espaço a um movimento mais orientado à confluência. Outra resultante dessa atmosfera foi a criação de um consenso mínimo entre as próprias tendências políticas do movimento para a criação da Federação de Bairros (Femeb), finalmente fundada em setembro 1987, em um congresso que contou com a participação de mais de 400 delegados, representando 107 associações/conselhos de moradores, articulações e federações (setoriais e municipais), com atuação em 7 municípios da Região Metropolitana do Recife.

Em sua primeira gestão (88-89), a direção da Femeb, especialmente o Departamento de Habitação, conseguiu encaminhar lutas

concretas, realizando expressivas manifestações públicas. Mas o funcionamento dos departamentos deu-se de forma estanque devido a divergências políticas e/ou ideológicas, a exemplo dos de habitação e transportes. O primeiro caracterizava-se por buscar sempre o apoio das áreas com um certo “basismo”. A linha predominante era dada pelos militantes da “Corrente CTI” e do MDF, reticentes à participação em canais institucionais e à participação mais ativa dos partidos políticos nas lutas. O Departamento de Transportes, ao contrário, reafirmava a participação dos partidos e a necessidade de se empreender articulações mais amplas. A luta dos transportes já não mais conseguiu mobilizar tanto quanto no início dos anos 80.

Enquanto isso, a luta pela moradia, entrou em ascensão e passou a ser o principal móvel da luta da Femeb, expressa em grandes manifestações de rua.

A ação da cidadania

Antes do início desta campanha nacional, em Pernambuco a problemática da fome já mobilizava diversos setores para ações de solidariedade e de combate à miséria. O Arcebispo Dom Hélder Câmara, em 1992, lançou a Campanha Ano 2000 Sem Miséria e várias outras entidades desenvolveram ações: “SOS Seca”, iniciativa dos funcionários do Banco do Brasil, e a campanha de perfuração de poços no sertão promovida pelas igrejas evangélicas.

Em abril de 93, foi criado o primeiro comitê da Campanha da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, formado pelas ONGs filiadas à Abong (Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais).

A maior resistência veio da maioria do movimento sindical que taxou essas iniciativas, desde o início, de campanhas assistencia-

listas, recusando-se até mesmo a discuti-la. A CUT-PE, apesar de formalmente ter assumido participar da campanha, na prática nunca se fez presente nem desenvolveu ações junto às suas bases. Aqui cabe, entretanto, destacar a participação efetiva do Sindicato dos Bancários e do Sinttel. A maior ausência, no entanto, cabe aos partidos políticos.

Em Pernambuco, doze municípios conseguiram realizar conferências e debates. O saldo mais positivo desta iniciativa foi que, pela primeira vez, os mais variados setores discutiram conjuntamente as problemáticas do campo e da cidade, além do novo conceito de segu-

rança alimentar, fato significativo no momento em que os movimentos estão bastante isolados e o corporativismo predomina. A campanha propiciou a formação de novos espaços de articulação, aglutinando diferentes atores (funcionários públicos, militantes de movimentos popular e sindical, ONGs, professores universitários, religiosos, empresários etc.) para o desenvolvimento de ações conjuntas e discussões políticas.

Assim a campanha colocou novas questões principalmente para os setores da esquerda que se engajaram a ela: o conceito de assistência social e o papel/responsabilidade da sociedade civil frente às questões sociais, que tem assumido não só a função de fiscalizar as ações governamentais mas, muitas vezes, se coloca como parceira nas definições e na execução dessas iniciativas. O conteúdo de solidariedade trabalhado pela campanha tem levado a que vários setores, que antes fechavam as portas ou os olhos para a questão social, comecem hoje a querer participar. A ação de parceria com o Estado, através do Consea, e as



A campanha propiciou a formação de novos espaços de articulação, aglutinando diferentes atores para o desenvolvimento de ações conjuntas

Assim a campanha colocou novas questões principalmente para os setores da esquerda que se engajaram a ela: o conceito de assistência social e o papel/responsabilidade da sociedade civil frente às questões sociais.

ações locais abrem novos espaços públicos para propor e questionar as políticas públicas.

Do ponto de vista teórico, quanto ao grande dilema da relação entre o geral e o local ou o global e o específico, a campanha tem mostrado possíveis caminhos desta articulação, aliando ações locais com lutas políticas mais gerais. E há ainda o caráter descentralizado e espontâneo das ações, podendo qualquer cidadão tomar a iniciativa.

Esses avanços vêm enfrentando forças limites como a privatização do poder público e a fragilidade da organização da sociedade civil, sobretudo na maioria dos municípios do interior, fazendo com que ainda prevaleça o clientelismo ou o assistencialismo em algumas ações. Na relação com o Estado, conflitos acabam se dando pela falta de definição clara dos diferentes papéis.

Está-se vivendo a contradição do caráter descentralizado frente à necessidade de maior articulação e organização para que as ações produzam maiores efeitos. No segundo ano de campanha, a visibilidade

através da imprensa caiu consideravelmente e as ações espontâneas de arrecadação de alimentos já não acontecem com a frequência de antes. Apesar deste quadro, o encontro estadual (setembro/94) surpreendeu o comitê estadual, tanto pelo número de participantes (em torno de 100 pessoas) como pela disposição de dar continuidade à ação. Além disso, ficou clara a posição da maioria em aliar o trabalho educativo ao assistencial, tendo como principais definições:

1) Criação do Fórum Estadual e apoio à proposta de criação do Fórum Nacional da Ação da Cidadania, com uma perspectiva de maior organicidade do movimento, partindo da avaliação de que a campanha criou um novo movimento social com características próprias;

2) Elaboração de projeto de lei, de iniciativa popular, para políticas de segurança alimentar;

3) Criação do Fundo Rotativo da Ação da Cidadania, em apoio a grupos de produção comunitária, gerido por um conselho formado por comitês e entidades que participam da campanha. □

RECIFE: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PREZEIS

Adelmo Araújo e Fernanda Costa

A luta pela apropriação do espaço urbano tem se configurado desde muito tempo como marca central na atuação dos movimentos populares do Recife. Segundo Gilberto Freyre, a luta contra os grandes proprietários, donos dos sobrados, iniciou-se ainda no século XVIII quando estes controlavam o uso “de currais entre as praias e os arrecifes ou com viveiros dentro do sítio”, controlando assim a produção e o comércio de peixes e até da água de beber. Essa situação desencadeou um dos primeiros movimentos de rebeldia dos habitantes dos mocambos, que tomaram a decisão de não mais pagar a renda dos currais e dos sítios.

A continuidade do processo de urbanização veio agravar ainda mais a situação, especialmente com a incorporação dos alagados ao patrimônio da União. Mediante o pagamento de uma taxa anual, as classes mais abastadas obtiveram o aforamento legal dessas áreas, passando a cobrar o “aluguel do chão” aos habitantes dos alagados ou a expulsá-los e destruir seus mocambos. Foi na década de 20 que esse processo de expulsão se tornou mais significativo, quando essas áreas passaram a ser cobçadas com vistas à implantação de empreendimentos imobiliários. A partir de então, surgiram as primeiras iniciativas de criação de organizações populares de defesa dos interesses da população pobre da cidade.

A remoção dos mocambos, com a conseqüente expulsão dos

seus habitantes, sempre foi uma aspiração constante das classes dominantes recifenses, que se expressava claramente no plano político através da atuação dos governantes locais. Em 1938, Novaes Filho, então prefeito de Recife, decretou a proibição da construção de mocambos na cidade. Naquele mesmo ano foi instituída a “Comissão Censitária dos Mocambos” que tinha como meta quanti-

A remoção dos mocambos, com a conseqüente expulsão dos seus habitantes, sempre foi uma aspiração constante das classes dominantes recifenses, que se expressava claramente no plano político através da atuação dos governantes locais.

ficá-los para estabelecer uma política de combate à sua proliferação e promover sua erradicação. O censo revelou que, já naquela época, metade da população da cidade era constituída por “mocambeiros”, quadro esse que permaneceu inalterado ao longo das décadas seguintes.¹

Em plena vigência do Estado Novo, o governo estadual passou a

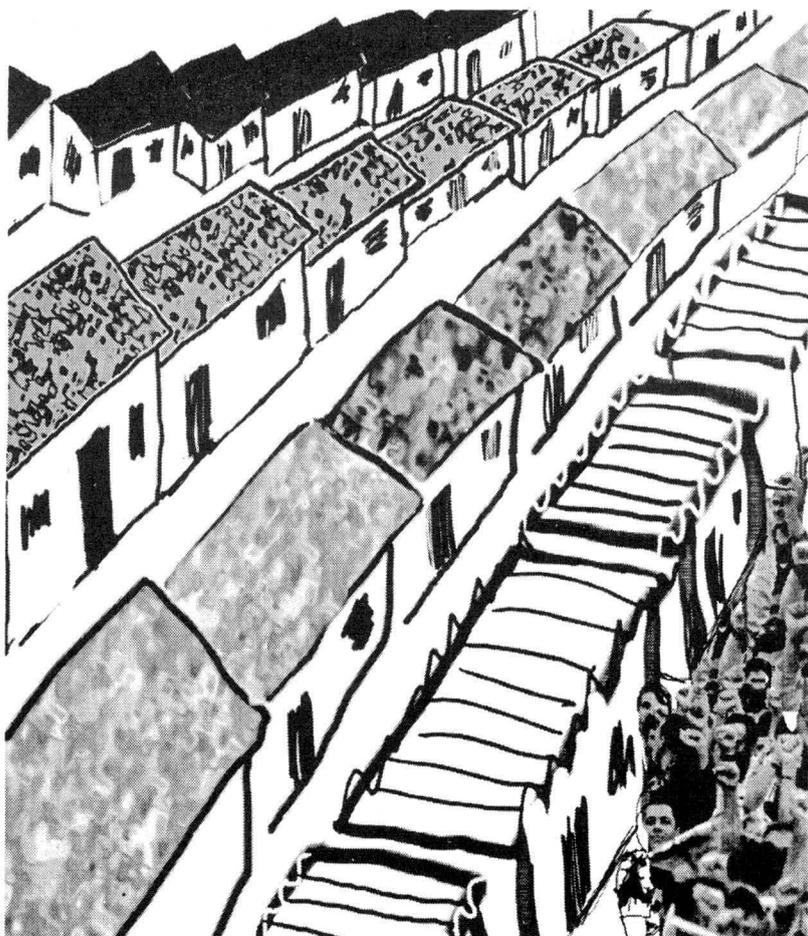
intervir de forma mais contundente nos padrões de uso do solo urbano, especialmente das áreas a serem urbanizadas. O então interventor Agamenon Magalhães criou a Liga Social Contra o Mocambo, financiada pelo governo e contando com contribuições de empresas e entidades classistas. A remoção dos “mocambeiros” constituiu-se como um dos objetivos centrais da sua administração. Em 1945 a Liga transformou-se em autarquia, denominando-se então Serviço Social Contra o Mocambo, que, após o processo de redemocratização, quando os opositores à política de remoção levada à cabo por Agamenon puderam se expressar e exercer algum poder de pressão, teve seu poder diminuído e passou a acentuar mais as ações de cunho assistencialista.

Nos períodos seguintes, com o crescente processo de crise sócio-econômica, os problemas se agravaram e os governos que se segui-

1— Segundo dados do “Cadastro Urbano”, recentemente divulgados pela Seplam (Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental), cerca de metade da população de Recife é constituída por favelados. Essa população ocupa apenas cerca de 20% da área total da cidade, distribuída em 600 favelas.

ADELMO ARAÚJO — Técnico da Fase no Programa Regional Nordeste.

FERNANDA COSTA — Técnica da Fase no Programa Regional Nordeste.



ram continuaram a tratar as questões sociais como caso de polícia e os seus efeitos como causas. A partir de 64, com a decretação do golpe militar, iniciou-se uma onda repressiva que acarretou no dismantelamento das organizações populares surgidas no bojo das lutas sociais.

Ao final da década de 70, sob forte pressão popular, sopraram os ventos da redemocratização consubstanciada pela retomada do processo de articulação dessas entidades. Denotou-se, a partir de então, mudanças na postura adotada pelos governos, a exemplo da elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Recife que, em 1983, instituiu as Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social). Pela primeira vez, reconheceu-se formalmente a existência de favelas na cidade, admitindo-se a necessidade de se estabelecer normas ur-

Algumas lideranças confundiam o papel do Fórum com o de uma entidade federativa de representação dos movimentos populares.

banísticas especiais objetivando promover sua regularização jurídica e sua integração na estrutura urbana.

Entre os anos 83-87, algumas das então 27 áreas Zeis de Recife foram objeto de intervenção urbanística, porém de forma pontual e sem nenhuma participação das comunidades. Em 87, setores dos movimentos populares e entidades de assessoria elaboraram a proposta de Lei do Prezeis (Plano de

Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social). Essa iniciativa pioneira no país revestiu-se da maior importância à medida que significou um novo estágio na atuação do movimento, que assumiu assim uma ação propositiva no campo das políticas públicas.

Naquele mesmo ano, após aprovação na Câmara Municipal e sanção do então prefeito Jarbas Vasconcelos, a proposta virou Lei, possibilitando que novas áreas pudessem ser transformadas em Zeis² e institucionalizando a participação popular na formulação e na execução dos projetos de urbanização e regularização fundiária dessas áreas. Foram então instituídos dois canais de participação popular:

- As Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (Comuls), que atuam nos micros espaços que constituem cada uma das Zeis, integradas atualmente por 2 representantes das comunidades, 2 do Poder Público e 1 da entidade de assessoria/ONG; e

- O Fórum do Prezeis, espaço de articulação política do conjunto de Zeis, integrado por diversos atores sociais.

Esse processo de participação popular instaurado no Prezeis vem enfrentando grandes desafios desde a sua implantação. O principal deles diz respeito à necessidade de superar a pouca capacidade das lideranças populares em dominar informações e conceitos de caráter técnico relativos aos processos de implantação de infra-estrutura urbana e regularização fundiária. Essa é uma premissa básica para que a participação seja efetivada em todos os níveis, ou seja, desde o momento de elaboração dos projetos até a sua implementação, passando necessariamente pelo seu monitoramento e fiscalização. As-

2- Hoje existem em Recife 54 áreas Zeis, com 25 Comuls em funcionamento.

sociado a isso, predomina ainda nessas lideranças uma visão marcadamente localizada e voltada para questões pontuais em detrimento de uma visão mais estratégica em pensar a cidade de forma mais global.

Uma outra questão diz respeito à postura assumida por algumas lideranças que confundiam o papel do Fórum com o de uma entidade federativa de representação dos movimentos populares. A nosso ver, isso se explica em função da origem da criação desse espaço institucional, ao se propor uma composição majoritariamente constituída por representação das comunidades, praticamente alijando a representação da administração municipal. Predominava então o temor de se perder o controle político sobre esse espaço, posição até hoje partilhada por algumas lideranças. Isso sem considerar que a diferença numérica na representação era muito grande, denotando uma posição equivocada sobre a natureza dos canais institucionais enquanto espaço de negociação e disputa de propostas de políticas públicas.

A representação das comunidades nas Comuls e no Fórum esteve até hoje restrita aos dirigentes das entidades de moradores que solicitaram a transformação da área em Zeis. Como esses recebem uma ajuda de custo, conforme proposta originada do próprio movimento quando da elaboração da Lei, algumas lideranças sequer cogitavam na possibilidade de haver renovação nessa representação, sob o risco de perderem a ajuda, muitas vezes incorporada como parte do rendimento familiar. Este fato não contribuiu para a renovação das lideranças e, por vezes, inviabilizou a instauração de processos mais amplos de discussão e de avaliação dos trabalhos junto à população, por medo de que a "ajuda" fosse tornada pública e viesse causar disputa pela representação.

Com o crescente processo de crise sócio-econômica, os problemas se agravaram e os governos que se seguiram continuaram a tratar as questões sociais como caso de polícia e os seus efeitos como causas.

Recentemente foi aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Executivo a nova Lei do Prezeis, elaborada pelo Fórum com o intuito de proceder sua atualização frente às mudanças ocorridas nesses quase oito anos de existência do Prezeis. Ela materializou uma série de propostas visando enfrentar desafios e questões, algumas delas elencadas acima. Dentre essas, destacamos a nova eleição dos representantes das comunidades, que será desencadeada nas Zeis com Comuls instaladas, onde qualquer cidadão, vinculado ou não a uma entidade, poderá se candidatar. O processo será conduzido pelo conjunto de entidades popu-

O Prezeis funciona hoje como um importante espaço de articulação e capacitação, aglutinando atores sociais que têm a questão da habitação e do solo urbano como principal móvel de suas lutas.

lares existente em cada área e não mais será monopólio de alguns, sendo instaurado com ampla divulgação junto à população que, através do voto direto e secreto, poderá fazer sua escolha.

A nova estrutura de organização e funcionamento do Prezeis vem contribuindo aos poucos para ampliar o conhecimento técnico das lideranças populares, bem como para superar a visão localizada e pontual. Uma das alternativas trabalhadas tem sido a realização de fóruns temáticos de capacitação, abordando temas relacionados à habitação e ao solo urbano.

A aprovação da Lei que instituiu o Fundo Municipal do Prezeis, elaborada pelo Fórum, vem também contribuindo para que as lideranças populares ampliem sua visão do espaço urbano, uma vez que a utilização dos recursos financeiros é definida a partir do estabelecimento de critérios estabelecidos coletivamente. Um outro importante elemento a ser considerado tem sido a participação do Prezeis em outros espaços institucionais e de articulação tais como o Conselho de Desenvolvimento Urbano, o Fórum da Cidade do Recife (onde se define o Orçamento Municipal) e o Fórum Estadual de Reforma Urbana.

O Prezeis funciona hoje como um importante espaço de articulação e capacitação, aglutinando atores sociais que têm a questão da habitação e do solo urbano como principal móvel de suas lutas; viabilizando concretamente a implementação de intervenções urbanísticas em diversas áreas populares do Recife.

No presente momento em que a discussão sobre a democratização do poder local ganha importância cada vez maior, a existência de experiências com algum nível de acúmulo como a do Prezeis vem confirmar que esta é uma aspiração possível de ser concretizada. □

MOVIMENTOS POPULARES URBANOS FACE À DESREGULAMENTAÇÃO NO TOCANTE À CIDADE*

Maria Lucia Refinetti Martins

Discutindo o caráter da cidade

Os efeitos sociais da globalização econômica sob a égide do mercado tornam a cidade depositária de excluídos do sistema econômico desinteressado em incorporar o conjunto da população. O emprego e o salário não são mais uma certeza, e conquistas sociais se desfazem. A cidade, com seus serviços, é avidamente demandada como alternativa de escape à “exclusão social” e, conseqüentemente percebida por grandes parcelas da população mais como forma de inserção social do que como mero objeto físico.

Assim, o conteúdo – inserção social via benefícios urbanos – parece ser em São Paulo, tanto quanto em quaisquer cidades de porte em regiões com grandes disparidades de acesso à renda, a função essencial do meio urbano. Seus diferentes componentes são, no entanto, geralmente percebidos de forma desarticulada, descolada de uma compreensão mais global da cidade. Nesses termos, que significado pode ter o urbanismo ou o desenvolvimento urbano?

Pensar a intervenção no campo urbanístico inclui identificar com clareza a dimensão territorial e política dos conflitos urbanos – pode-se observar que, em São Paulo, determinadas formas de regu-



MARTA STRAUCH

Pensar a intervenção no campo urbanístico inclui identificar com clareza a dimensão territorial e política dos conflitos urbanos.

lação urbana e de intervenção no desenvolvimento urbano, embora aparentemente convenientes e universais, têm levado, na verdade, a conseqüências perversas que incluem a segregação urbana, a destruição do meio ambiente e deterioração das condições de vida para grandes parcelas da população. Enquanto no Primeiro Mundo os investimentos públicos e a regula-

mentação urbanística conseguiram garantir condições urbanas mínimas, incorporando razoavelmente o conjunto da população, aqui os excluídos, que são maioria, pegam uma brecha nas “vistas grossas” do direito e da regulamentação urbanística e objetivamente demandam por inclusão.

Para a população excluída, a inserção é prioritária – é um patamar colocado anteriormente a qualquer outro. Portanto, o embate urbano tende a se mostrar mais

como uma disputa por espaço social do que um debate urbanístico.

Assim, à medida em que os grupos excluídos redefinem a noção de cidade conforme suas efetivas necessidades, é esperado que os movimentos populares urbanos construam essa redefinição no sentido de ressaltar que a cidade tem papéis e funções diferentes para cada grupo. Remete-se assim a

*Texto elaborado a partir da pesquisa “Diagnóstico dos movimentos sociais urbanos em São Paulo”, Fase-SP, 1994/95, da qual a autora participou.

MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS – Professora da FAU/PUCCAMP, assessora da Fase-SP.

questão urbana para mais do que uma disputa pela forma e pela qualidade do espaço (preservar x transformar) ou uma relação reivindicatória com o Estado (mais serviços, mais equipamentos), mas para uma verdadeira disputa na sociedade.

Em São Paulo, a construção dessa noção de cidade e da incorporação de direitos foi certamente o elemento propulsor dos movimentos, de sua força e orientação. Não surpreende, portanto, que seja justamente na substituição dessa noção de cidade assim construída que os atuais governantes vêm investindo pesadamente via marketing e propaganda ideológica.

Ao mesmo tempo, é conveniente lembrar que o Estado no Brasil nunca foi efetivamente universalista, apesar de suas Constituições desde há muito garanti-lo. Alternando-se entre autoritário e paternalista, pouco eficiente, sempre teve, no entanto, alguma visibilidade. Isso permitiu, face à intensa urbanização das décadas de 50 e 60, o surgimento, nos anos 70, de movimentos urbanos de caráter reivindicatório e, posteriormente, de fôlego mais amplo, de caráter propositivo. Hoje a visibilidade do embate se esvai na medida tanto do trabalho ideológico quanto da transferência de atividades desenvolvidas anteriormente pelo Estado para o mercado, num processo de “volatilização” de responsabilidades. O mercado, apresentado como parafernália da eficiência e da produtividade no âmbito mais amplo da economia, apenas dá conta, também no âmbito da cidade, de desenvolver-se enquanto mercado, conforme seus objetivos e natureza – seja no tocante à produção do espaço (em que busca oferecer os produtos de maior aceitação e liquidez) para consumidores individuais e não para uma coletividade, seja na produção de serviços que só são oferecidos em áreas com grande densidade de demanda.

A ação do mercado nas cidades é por si altamente concentradora em algumas regiões, tanto em termos de investimentos quanto de densidade ou oferta de serviços; as próprias áreas de lazer, tradicionalmente públicas e abertas, se transferem para shopping centers que, por sua vez, se concentram em poucas áreas da cidade. Do ponto de vista da produção imobiliária, sua ação consiste quase que exclusivamente em empreendimentos isolados e que se apóiam no existente e no transporte individual: o automóvel particular.

No caso de São Paulo esse efeito se amplifica já que, presentemente, a própria ação do governo municipal, por seus compromissos, reforça essa tendência ao direcionar investimentos públicos para setores e áreas em que há pressão do mercado: desenvolve a maior parte de suas intervenções com objetivo de reduzir congestionamentos e melhorar o sistema viário vinculado ao automóvel particular. Dessa forma acaba ampliando a concentração de investimento público exatamente onde já existe concentração de renda. Esse movimento vem reforçando a segregação e o desequilíbrio, posto que o desenvolvimento se concentra em setores e áreas físicas que não são os populares.

Assim, face à tendência mundial de ênfase ao mercado e à retração do Estado em suas atividades de cunho social, impõe-se o desafio de construir novas formas institucionais e de gestão da cidade que assegurem condições e continuidade de serviços à comunidade, garantindo seu caráter universal. Isso requer tanto um trabalho teórico reflexivo quanto a ampliação de espaços políticos e constituição permanente de interlocutores.¹ A formulação dessa nova institucionalidade é certamente requisito básico para contrapor-se a uma “desresponsabilização social” (que se amplia a cada dia)

À medida em que os grupos excluídos redefinem a noção de cidade conforme suas efetivas necessidades, é esperado que os movimentos populares urbanos construam essa redefinição no sentido de ressaltar que a cidade tem papéis e funções diferentes para cada grupo.

sob o argumento de que as estruturas públicas existentes são perdulárias ou corruptas; é também alento à “crise” em que se encontram a maior parte dos movimentos.

Diversas administrações com objetivos populares conseguiram nos últimos 10 anos incluir formas de negociação e de redistribuição acionando o setor privado através de negociações, de modo que, ao produzir ganhos para si, em sua atividade voltada ao mercado, parte desses ganhos representassem também ganhos para o setor popular fora do mercado. Parecia um equilíbrio interessante.

Esse sutil equilíbrio tende a se romper e efetivamente se observa atualmente um visível ponto de inflexão. De um lado uma perda real de recursos e conseqüentemente de capacidade de atuação das ONGs que apóiam movimen-

1- A experiência da história de São Paulo evidencia desde há muito, e comprova com ainda maior ênfase mais recentemente, a importância do desenho institucional para assegurar condições e continuidade de serviços à comunidade bem como a constituição mais permanente de interlocutores. Martins, M. L. R. (1993). Qual modernidade, qual utopia? FAUUSP (tese de doutorado).

tos populares; de outro, transformações substanciais na administração pública visando facilitar o funcionamento do mercado.

A ação dos movimentos, que parecia se consolidar numa perspectiva de parceiros na formulação e na própria implantação de políticas públicas, parece deparar-se ante um impasse com difíceis alternativas. Contrariamente às anteriores, as experiências recentes de negociação são experiências de perda e os movimentos acabam empurrados à velha posição de grupo de pressão, de resistência, de medida de forças e de se fazer ouvir.

A formulação de uma nova institucionalidade é requisito básico para contrapor-se a uma “desresponsabilização social” que se amplia a cada dia sob o argumento de que as estruturas públicas existentes são perdulárias ou corruptas.

permitted formular interpretações de maior alcance. O presente texto apresenta sínteses e hipóteses elaboradas a partir dos resultados da pesquisa.

Movimentos populares – perspectiva histórica

Se, ao surgirem no Brasil, na década de 70, movimentos sociais urbanos de caráter popular se relacionaram com um poder de Estado militar e pouco legitimado, a partir do final da década de 80, com o início da abertura política e o desenvolver-se de administrações democráticas, principalmente com base nos municípios, abriu-se um momento de grande atividade e de formulações por parte dos movimentos populares urbanos. É o período da formulação e aprovação da Constituição Nacional, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, bem como da presença de governos “populares” na administração dos maiores centros urbanos nacionais. Com a vitória da direita no Município de São Paulo e parte do ABC, em 1992, abre-se em São Paulo e, logo mais, no contexto do país, com a campanha presidencial, uma nova etapa, determinada no plano internacional pelo fim dos regimes socialistas no Leste europeu e na União Soviética e ascenso do neoliberalismo, que ainda estamos por caracterizar e interpretar.

Essas circunstâncias, os conflitos internos no seio dos movimentos quanto à concepção e à forma de condução, a crise econômica e o desemprego, a falta de perspectivas, a fragilidade real dos movimentos populares em fazer valer suas prioridades na correlação de forças do momento, compõem o quadro do presente. Essas condições, a par de um recrudescimento da ação ideológica e junto à mídia das elites, que se sentem “invasadas” pelos novos direitos populares estabelecidos na Cons-



DOUGLAS MANSUR

A demanda material e a denúncia de condições precárias, para que repercutam na opinião pública, são mais que nunca necessárias.

Hoje se fala de crise urbana e igualmente de crise dos movimentos populares urbanos. Em torno do tema há inúmeros trabalhos produzidos que abrangem desde estudos de caso, sínteses históricas e mesmo esforços de elaboração teórica, seja sobre a natureza dos movimentos, seja sobre o próprio sentido e conteúdo do urbano.

Nesse contexto, a pesquisa “Diagnóstico dos movimentos sociais urbanos em São Paulo”, Fase-SP, 1994/95, elabora uma perspectiva histórica para que possa refletir sobre prospectivas, repensando a cidade a partir dos novos

parâmetros determinados pela globalização e ajustes econômicos. Procura elaborar uma síntese e uma interpretação a partir dessa extensa produção relativa a movimentos populares urbanos, acrescidas de documentos diretamente produzidos por movimentos que situam a questão, suas análises e rumos recentemente adotados, particularizando o quadro paulista. Nessa específica área geográfica, são enfocados os movimentos de saúde e de moradia que, por seu peso e significado, assim como pelas diferenças de natureza e de práticas que apresentam entre si,

tuição, contribuam para o clima de descrença na política e no Estado e, portanto, em movimentos sociais dirigidos ao Estado, por políticas públicas e com algum recorte político-partidário. Em amplos setores, uma imagem de liberdade e de auto-determinação para a expressão de individualidades e obtenção de compensações pessoais é veiculada como o “objeto do desejo”.

Particularizando a ação

A partir do pioneirismo e da experiência com as lutas por água (hoje com um recobrimento da ordem de 90% em São Paulo), intrinsecamente ligada tanto à saúde quanto ao ato de morar, a compreensão do contexto urbano vai se ampliando e os movimentos se tornando mais complexos e especializados, com características, modos de funcionamento e desdobramentos bastante diferenciados.

Suas primeiras manifestações, na segunda metade da década de 70, se estruturaram como reivindicações ao Poder Público, especificamente ao Estado, em termos da Sabesp e da Secretaria de Saúde. No decorrer do tempo as formas de luta e ação se ampliaram na mesma medida em que foram se estendendo em direção tanto ao Município e à União quanto ao Legislativo.

Ainda que nesse cenário se tenham organizado movimentos por transportes, asfalto, creches, educação, entre os mais significativos, e se tenham obtido conquistas, aborda-se no presente texto apenas os de saúde e moradia por considerá-los representativos e paradigmáticos do conjunto em relação a características, natureza, limitações e possibilidades de desdobramentos. Algumas considerações podem ser feitas no sentido de avaliar suas diferentes situações, potenciais e possibilidade de estratégias. Duas ordens de questões podem ser levantadas:

Quanto à natureza do tema tratado

Pode-se caracterizar a saúde como um setor de atividades voltadas à pessoa, que afeta indivíduos, pessoalmente, ao contrário da habitação, que envolve uma interação, por corresponder a um espaço físico (e portanto seu uso por um é excludente do uso por outro). Nesse sentido, numa perspectiva de ação mais ampla que vá além da reivindicação de políticas públicas e disputa por recursos públicos, alguns pontos devem ser ressaltados quando se pensa nas diferenças entre saúde (e outros aspectos ligados mais diretamente ou

A saúde, muito mais do que a moradia, é vista como necessidade e direito público, enquanto que a carência de habitação afeta apenas o grupo social mais frágil na sociedade.

exclusivamente à pessoa: educação, cultura, bem-estar) e moradia (e outros aspectos que se relacionam ao espaço físico ou à propriedade).

A política habitacional, pelo lado da disputa de recursos, poderia em princípio contar com a força e a pressão de empreiteiras no sentido de garantir recursos para o setor, o que, na prática, se inviabiliza face aos interesses diferenciados quanto à clientela a atingir. Nessas condições, se do ponto de vista da disputa orçamentária (anual) os movimentos por moradia poderiam estar em melhores condições que os movimentos de saúde, do ponto de vista da ação reguladora (quando da Constituinte ou agora, na perspectiva de sua revisão), enfrentam agora maiores di-

ficuldades por fazer face a um setor muito mais forte, mais central do ponto de vista do capital e dependente de uma questão estratégica (do ponto de vista ideológico) que é a disputa por espaço (fisicamente limitado e facilmente visualizado) e o debate sobre a propriedade e sua função.

Quanto à relação com o Estado, outro ponto é fundamental e estratégico: o papel que representou a implantação da carreira de médico sanitário no sistema estadual e que não tem equivalente no setor da moradia. A isso se soma a existência da Faculdade de Saúde Pública, responsável pela produção de conhecimento e formulação de uma sólida corrente de pensamento na área, a que não corresponde nenhum paralelo no setor de moradia. Enquanto no campo da saúde existem dois cursos separados – Medicina e Saúde Pública –, no que se refere à moradia existe apenas Engenharia ou Arquitetura que, estabelecido o paralelo, corresponderiam à Medicina.

Quanto às condições e forma de organização

Ainda que ambos os movimentos discutam sua inserção e concepção no âmbito da construção de centrais, no plano específico setorial, o movimento de saúde parece ter bem menos diversidade no campo teórico-conceitual em relação ao objeto de sua ação (saúde) do que os movimentos de moradia. Isso lhe permite maior unidade ou “unanimidade”, assegurando maior “eficiência” em sua interface com o Estado, especialmente no nível nacional e na regulação, para o que soma a presença de setores profissionais e técnicos no nível institucional federal.

Essa condição se deve a inúmeros fatores que vão da produção do conhecimento à percepção social-ideológica das questões. A saúde, muito mais do que a moradia, é vista como necessidade e direito público – talvez porque a

epidemia, assim como a deterioração do meio ambiente parecem um “fantasma universal” –, enquanto que a carência de habitação afeta apenas o grupo social mais frágil na sociedade.

Além disso devem ser ressaltadas as condições diferenciadas de disputa já que a relação entre a oferta do serviço (ainda que de baixa qualidade) e demanda na saúde é maior do que na moradia popular.

Afinal qual é a crise?

A avaliação da vitalidade e da efetividade de qualquer fenômeno depende, de certa forma, do instrumento de medida e, no caso de fenômenos sociais, do recorte ou enquadramento teórico que dele se faça e das expectativas presumidas.

Como qualificar esse momento é a pergunta. Crise de adequação à nova realidade, transição da reivindicação para a constituição de ator social institucionalizado no interior da esfera pública ou crise de projetos face à dificuldade materializar e dar ampla visibilidade às bandeiras de luta?

Se avaliarmos hoje os movimentos populares urbanos apenas do ponto de vista de capacidade de mobilização e número de participantes, evidentemente veremos um fenômeno em declínio. No entanto, pode-se apontar como uma medida de consolidação, o fato de os movimentos virem se articulando entre si e nacionalmente, e de diferentes formas de agregação, que expressam diferenças de concepção e organização. Apesar de grande parte das questões tratadas se entrelaçarem de diversas formas, é possível traçar esse quadro, nos setores aqui abordados, em grandes títulos: o Fórum Nacional de Reforma Urbana; o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Fórum Nacional de Habitação; os Conselhos e Conferências de Saúde nos três níveis de governo; as Centrais de Movimentos Populares.

Complementarmente, se pensarmos em perspectivas, uma análise mais sutil é necessária. Assim, vê-los como espaço e prática de “desobediência civil” de seus anos iniciais, evidentemente é algo superado face à regularidade democrática. No entanto, o país apresenta hoje certo amortecimento e aceitação do *status quo* que, do ponto de vista efetivo da desigualdade e da carência, pouco difere – ou mesmo se agrava – se comparado com as condições presentes no final da década de 70.

A atual tendência à despolitização das carências sociais ou à relativização das questões econômicas sobre as de ordem cultural, étnica, de gênero ou psicológica nas manifestações coletivas é apontada em diversas análises.

A velha “desobediência civil” face ao autoritarismo tem no presente apelo de retomada como “luta contra a letargia”, visando reinstalar na agenda nacional o tema da desigualdade, mais grave agora porque acrescida da “exclusão”. A demanda material e a denúncia de condições precárias, para que repercutam na opinião pública, são mais que nunca necessárias.

Se os governos do período autoritário abriam algum diálogo em relação ao movimento popular urbano reivindicatório, isto pode ser atribuído à necessidade de legitimação que buscava, alternativamente, à não abertura desse espaço no campo político. Assegurada essa legitimidade via pluripar-

tidarismo e principalmente pós-Constituição e eleições diretas, tornava-se menos vulnerável para os governos ausentar-se de respostas ao setor social.

A atual tendência à despolitização das carências sociais ou à relativização das questões econômicas sobre as de ordem cultural, étnica, de gênero ou psicológica nas manifestações coletivas é apontada em diversas análises. Se nos anos 70/80 se ressaltava “educação popular” e “direitos humanos”, nos anos 90, a pauta de questões tende para ecologia, democratização, sociedade civil e diversidade cultural.

Um debate a ser formulado

Nas duas últimas décadas, os movimentos sociais, tanto os chamados “novos” como os movimentos populares urbanos, foram objeto de várias pesquisas e fontes de inspiração para muitas utopias. Internacionalmente, autores postularam novos paradigmas políticos em que o sujeito histórico perde relativamente seu caráter de classe e adquire ampla diversidade dentro do cenário social. A ênfase dada ao potencial inovador e transformador dessas ações coletivas produziu uma expectativa bem otimista que se cumpriu apenas muito parcialmente.

Independente do contexto e das limitações de caráter político, é necessário admitir que há lacunas na elaboração teórica que, na verdade, não chegou a ser desenvolvida por inteiro. Se, de um lado, se imaginou ultrapassar o conceito de “classe”, de outro, não se reavaliou o de “produção” nem se formulou um paralelo à “mais valia” proveniente não da produção de mercadorias mas de uma acumulação advinda do setor financeiro, da “produção de papéis” e da própria valorização do espaço urbano.

Feito na base urbana, o paralelo do conflito capital x trabalho, onde a categoria “trabalhador” se faz a correspondência da categoria “movimento popular urbano” e na falta de um objeto de disputa precisamente conceituado (a “mais valia”) e de canais construídos para tanto (os “sindicatos”), evidentemente que a relação não se fecha.

Os sindicatos e o movimento operário preexistem à formulação do conceito de “mais valia”. Sua ação inicial baseava-se na defesa e na melhoria das condições de vida do trabalhador; portanto, por valores materiais e visíveis. Aliás, como também o movimento popular urbano, em seu caráter de luta por melhores condições de vida urbana, tanto que nesta tarefa – de luta por melhores condições – veio obtendo seus resultados mais significativos quanto mais precisas, objetivas, materiais e mensuráveis eram suas demandas.

É nesse universo que o movimento de moradia vem obtendo sucesso, seja relacionado a mais casas ou destinação de percentual fixo do ICMS para a habitação ou perspectivas como o Fundo Nacional de Habitação, seja na sua capacidade de explicitação junto à população. É também nessa medida que formulações de caráter mais abstrato e não palpável se mostram de mais difícil assimilação.

Ora, se o movimento sindical, depositário da mais completa formulação teórica, de estrutura institucional contando inclusive com consideráveis recursos (herança do estado populista) e de uma prática de décadas, só recentemente consegue estender uma prática apenas reivindicatória para formulações mais amplas (e assim mesmo, apenas em seus setores de ponta, mais organizados e sob a estrutura de câmaras setoriais), o que não dizer dos movimentos populares urbanos! É excepcional que conquistas mais amplas, como as anteriormente referidas, venham se consubstanciando.

Por outro lado, no presente contexto, em que a globalização e o neoliberalismo jogam os sindicatos numa espiral de dificuldades e questionamento de práticas e estratégias face à progressiva sobreposição da “exploração” pela “exclusão”, o campo de ação dos movimentos populares urbanos fica ainda mais no limiar.

Cumprir ainda observar que, com a progressiva substituição do peso econômico da atividade industrial pela de serviços, nas grandes cidades, e particularmente na cidade de São Paulo, o valor imobilizado em infra-estrutura, em edificações e, principalmente, em terra, aumenta progressivamente sua participação e sua importância. Existe um valor produzido e agregado na cidade, valor esse gerado pela própria existência da aglomeração cada vez maior.

Simultaneamente, ocorre uma desorganização das estruturas tradicionais do trabalho com a terceirização, a pulverização dos trabalhadores e um forte crescimento do desemprego. Esse quadro não é, no entanto, especificamente urbano. De qualquer modo, nessas condições se evidencia a dificuldade de negociação entre capital e trabalho, reduzindo-se espaços e formas que propiciem algum nível de socialização da acumulação, de distribuição da valorização do capital.

Se, de um lado, se imaginou ultrapassar o conceito de “classe”, de outro, não se reavaliou o de “produção” nem se formulou um paralelo à “mais valia” proveniente de uma acumulação advinda do setor financeiro, da “produção de papéis” e da própria valorização do espaço urbano.

DOUGLAS MANSUR



O movimento popular urbano veio obtendo seus resultados mais significativos quanto mais precisas, objetivas, materiais e mensuráveis eram suas demandas.

Observa-se que, se por um lado, com a ampliação do setor de serviços e da prática da terceirização, fica cada vez mais nebulosa a relação capital x trabalho (do tipo existente na tradicional relação de produção), existe na cidade um capital em circulação e um capital cristalizado (em edifícios e terrenos) cada vez mais significativo. Com quem e como se dará a disputa com essa acumulação que é especificamente urbana? Como pode se organizar essa disputa?

O imposto sobre a propriedade imobiliária, calculado de forma proporcional aos valores das propriedades, é um tradicional instrumento que permite alguma socialização da valorização da propriedade urbana. Será possível formulá-lo não apenas como um instrumento administrativo, mas como uma disputa social como nas relações capital x trabalho?

Pode-se afirmar que na fase pós-industrial a cidade assume importância como alavanca de transformação? Sobra mão-de-obra mas todos são munícipes? A força do movimento sindical seria então complementada e mesmo gradualmente sobrepujada pela força do movimento popular e do consumidor? Haveria formas do movimento sindical incorporar a disputa urbana? A partir da cidade, da nova realidade urbana, pode-se vislumbrar a construção de uma nova cultura, de novas formas de relação econômica?

Parece possível imaginar que o mesmo papel que tiveram as grandes fábricas e a concentração de trabalhadores para a estruturação do movimento sindical pode ser atribuído à cidade, ao ambiente urbano, no pós-fordismo, com sua produção flexível. A justaposição de indivíduos, com carências e demandas semelhantes, pode facilitar o sentido de identidade e o estabelecimento de uma pauta comum de metas/objetivos a serem disputados.

Paralelamente à dinâmica sindical, os movimentos sociais urbanos se consolidaram a partir da década de 70 como agregadores capazes de estabelecer disputas, mais especificamente sob a forma de demandas, de reivindicações por condições de qualidade de vida. Essa disputa, no entanto, acaba remetida para dentro do Estado e, circunscritos nesse espaço e num orçamento com grandes limitações, os diversos movimentos sociais competem entre si. Ocorre que as questões relativas à produção do espaço construído – e em especial a disputa pelo espaço ur-

***Parece possível
imaginar que o mesmo
papel que tiveram as
grandes fábricas e a
concentração de
trabalhadores para a
estruturação do
movimento sindical
pode ser atribuído à
cidade, ao ambiente
urbano, no pós-
fordismo, com sua
produção flexível.***

bano – extrapolam a dimensão do Estado e se dão no âmbito de toda a sociedade. Pouco percebidas como campo de disputa, esta deixa de ocorrer, como deixa de ocorrer qualquer ação. Nesse campo, uma vez que praticamente não há percepção da disputa mais ampla, a participação, quando ocorre, diz respeito quase que apenas ao entorno mais restrito e só se expressa quando há uma avaliação de que poderão ser afetados ou reduzidos benefícios ou condições favoráveis diferenciadas. São, na sua

maioria, movimentos de camadas médias, mais vinculados à preservação e a áreas “exclusivamente residenciais”.

Por outro lado, os preceitos da Constituição de 1988, mais a experiência de diversas prefeituras de caráter popular desde então, demonstram que o canal que relaciona movimentos x Estado pode ser ampliado e a relação se dar também com o conjunto da sociedade. Assim como no movimento sindical não se trata apenas de discutir investimento x consumo, mas efetivamente quem se apropria do excedente; na cidade, cumpre também aos movimentos sociais extrapolar a disputa relativa à definição sobre onde o Poder Público deve investir mais: na área social ou nas condições de circulação e infra-estrutura para produção; para quem e como se apropria da valorização do espaço urbano e das vantagens locacionais geradas pela aglomeração urbana; portanto, uma disputa tanto em relação à arrecadação quanto à composição e localização da despesa.

Assim, se é possível tecer semelhanças entre a cidade e a fábrica, entre o movimento popular e o sindical, entre a acumulação do capital industrial e a acumulação do capital urbano (imobiliário), um aspecto chave os distancia, além da exatidão e da especificidade conceitual:

Nas tradicionais relações econômicas, na relação capital x trabalho, dentro da fábrica, bem como de grandes empresas de serviços, o canal está lá, já existe e há uma prática sindical de relacionamento e disputa. Mas, fora dessa esfera, não existem os referidos canais. É fundamental construí-los, caracterizando a face dos interesses que se apresentam, para que se possa concretizar a forma de negociação e os avanços. O movimento sindical se estruturou a partir da percepção e da interpretação da relação capital x trabalho. Na cidade, onde se coloca tanto o debate so-

bre a apropriação da valorização imobiliária quanto um potencial de disputa econômica com a acumulação advinda não do processo de produção, é necessário criar canais e instrumentos para que ela se realize.

Essa análise acima desenvolvida pode ajudar a identificar algumas dificuldades que a proposta da reforma urbana² no Brasil tem enfrentado, não pela dificuldade de traduzir ou materializar suas propostas, mas por uma questão que se pode avaliar como intrínseca e anterior e que parece situar-se na contraposição “enfrentar a lógica capitalista do espaço” x “disputar a apropriação de benefícios”. Ora, os princípios da reforma urbana apresentam simultaneamente instrumentos para “enfrentar a lógica”, contrapondo-se a ela, e instrumentos que nela se apóiam de luta pela apropriação de benefícios de forma socialmente justa.

Assim, ao veicular a justa distribuição de ônus e benefícios ou as sanções à propriedade subutilizada, está operando com elementos que fazem parte da lógica capitalista. No entanto, ao formular-se como defendendo “formas específicas de construção de identidades na cidade”, opera exclusivamente no nível “valor de uso”, o que é antagônico à formulação anterior e de certo modo “trava” sua aplicabilidade.

Se o espaço urbano contém elementos de uma lógica capitalista de exclusão social, contém também elementos de uma lógica que se poderia designar como pré-capitalista, de caráter quase “feudal” e também excludente.

O conteúdo da reforma urbana incorpora elementos dessas duas modalidades, cujas estratégias de enfrentamento exigem opções: o “capeta”, afinal, é o “espaço capitalista” ou a “segregação”? Politicamente nega-se o *apartheid* social e econômico – e luta-se contra ele –, mas não existe instrumento

O papel que representou a implantação da carreira de médico sanitaria no sistema estadual não tem equivalente no setor da moradia.

ou forma de contraposição incisiva em relação a “castas territoriais” (os afinal chamados bairros “exclusivamente residenciais” e condomínios fechados) que, uma vez estabelecidos, também podem ser tratados apenas como “valor de uso” ou “espaço não-capitalista”.

Concluindo, no quadro de um desenho sócio-espacial mais democrático para as cidades, torna-se necessário investir em:

- Trabalho de formulação de políticas públicas e alternativas de ação face à generalizada retração do Estado;

- Reavaliação das condições de negociação e pacto que existiam quando da formulação da Constituição, buscando formas de restauração dessas condições em pontos ou aspectos circunscritos e precisos;

- Reconstrução via campo simbólico da noção do direito à cidade, resgatando a sensibilidade à diferença e à necessidade da jus-

O conteúdo da reforma urbana incorpora elementos, cujas estratégias de enfrentamento exigem opções: o “capeta”, afinal, é o “espaço capitalista” ou a “segregação”?

ta distribuição dos benefícios urbanos;

- Trabalho teórico buscando formulação de conceitos e de categorias bem como de canais de negociação e disputa referentes ao espaço urbano (o que poderia se iniciar a partir de um processo de análise das diversas operações urbanas que se desenvolvem nas grandes cidades nas diversas partes do mundo, caracterizando as condições de negociação e resultados para os diversos agentes e envolvidos);

- Defesa do espaço “público” (físico: ruas, praças, parques etc.) em termos de efetivo uso e não de propriedade como condição de qualidade de vida e enquanto imagem sócio-cultural “subliminar” de valores que não podem ser “risca-dos do mapa”;

- Empenho no campo institucional em relação a atribuições estatutárias claras (e fonte de recursos e de tributos também) entre as três esferas de poder: União, Estado e Município, com fiscalização e monitoramento de resultados no cumprimento das atribuições nos três níveis de governo e quanto a indicadores de exclusão e carência. □

2- Conjunto de propostas sobre a questão urbana apresentados à época da Constituinte pelo Movimento Popular pela Reforma Urbana, que reuniu uma série de movimentos e entidades entre Movimentos Populares, ONGs, Associações de Moradores e Entidades de Profissionais. Expressam um campo progressista de concepções que se apóia tanto na experiência dos movimentos populares desde a década de 70 quanto numa revisão do pensamento sobre o urbano proveniente dos meios técnicos e acadêmicos, a partir da crítica ao planejamento racionalista e tecnocrático do período autoritário que se auto-considerava a-político e isento. Dessa forma, as formulações sobre a reforma urbana (atualmente continuadas no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana) expressam a síntese do acúmulo teórico sobre a questão urbana com a experiência e o avanço político dos movimentos populares.

RIO DE JANEIRO: OS MOVIMENTOS POPULARES URBANOS DE 1964 A 1988*

Hélio Ricardo Porto

O regime militar no Brasil trouxe consigo as marcas não apenas do autoritarismo – a sua face mais pública –, mas aprofundou um modelo de desenvolvimento capaz de aumentar em larga escala as desigualdades sociais. O quadro sócio-político desse período vai incidir diretamente no surgimento de novas forças políticas no plano local. A resistência ao regime, a luta pela sua derrubada e a denúncia das péssimas condições de vida formavam os eixos centrais da estratégia dos novos movimentos urbanos.

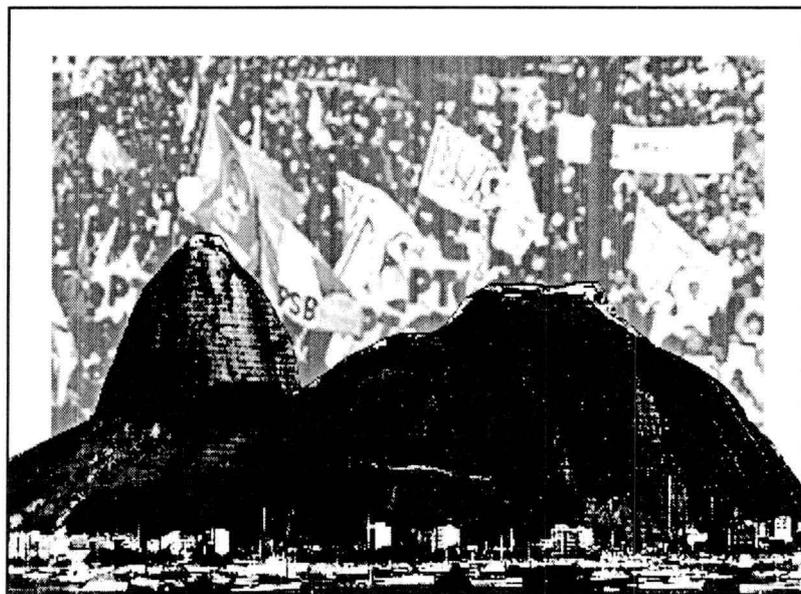
No Rio de Janeiro, as associações de moradores, os centros culturais e as igrejas, sobretudo a Católica, remontam um quadro de lutas que antecedem ao próprio regime, como é o caso da Faferj, dos Centros Populares de Cultura (CPCs) e da Ação Católica. A Faferj (Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro) foi fundada na década de 50 e já nasceu pautando-se na luta contra as remoções de favelas. A reivindicação da posse da terra marcou de maneira bastante significativa a atuação da Faferj antes de 1964. A partir de 1978, a entidade iniciou uma articulação com a Igreja Católica, ONGs e organizações de esquerda e as lutas nas favelas foram retomadas. Até 1983, apesar da hegemonia do MR-8, a Faferj realizou encontros importantes e tinha forte expressão política.

Os Centros Populares de Cultura, instalados nas periferias dos bairros populares e favelas, pos-

suíam dentre os seus mais variados formatos duas características essenciais: a formação política e o enfrentamento da discriminação racial, onde se inserem os blocos afro. A Ação Católica (ACO, JOC, JUC e outras) se constituía em um movimento da Igreja Católica pro-

prestação da casa própria, regularização e urbanização dos loteamentos, saúde pública e liberdade política.

A Famerj (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro), criada em 1977, esteve na vanguarda desse proces-



N. CAVALCANTI/ET. GUILHON

gressista que, posteriormente, se transformaria no seu principal setor de oposição ao regime militar.

Ao longo de uma década e meia esse quadro iria se alterar sensivelmente. Além de crescer o número de organizações populares, mudou o comportamento político, com a população indo às ruas contra o regime autoritário. Reivindicava-se a aplicação dos recursos públicos em infra-estrutura de água e esgoto, construção de moradias, equivalência salarial na

*Este trabalho foi realizado com a colaboração de José Fernandes Dias (Cedac), Maria Inês Bravo (ESS/UFRJ), Orlando Alves dos Santos Junior (Fase/RJ), Jorge Florêncio de Oliveira (Fase/RJ) e Elisa Neves Monteiro, além dos bolsistas de extensão Elisabeth Eulália Bastos da Paixão, Georgina de Queiroz dos Santos, Jane Cavalcanti, Marcelo Braz Moraes dos Reis e Marco Antônio da Silva Cruzeiro.

HÉLIO RICARDO PORTO – Historiador, técnico em Educação da FASE - Rio e membro do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR/UFRJ.

so a partir de 1980, articulando não apenas a formação de novas associações nos bairros, como também buscando, nas mobilizações de massa, pressionar o Poder Público no sentido de reverter a péssima qualidade de vida da população fluminense. Na década de 70, era grande a visibilidade do MAB (Movimento de Amigos de Bairro de Nova Iguaçu) e, secundariamente, do MUB (Movimento União de Bairros de Caxias) e do CUB (Comitê União de Bairros da Zona Oeste).

O processo de organização

A contribuição da Igreja ao processo de desenvolvimento dos movimentos sociais no Rio pode ser identificada em dois momentos marcantes. Primeiro, através da Ação Católica, que mesmo sendo reprimida de forma cruel pela ditadura militar, conseguiu incentivar a organização popular. Segundo, a partir da organização das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que pela própria forma de organização se vinculam à trajetória dos MPUs. As CEBs tiveram maior preponderância na Zona Oeste do Rio, na Baixada Fluminense e em algumas regiões do interior do Estado como, por exemplo, o Sul Fluminense. Sua ação contribuiu para o surgimento e o fortalecimento das associações de moradores e demais movimentos populares na periferia do Estado.

Além da Igreja, tiveram papel marcante na constituição destes novos sujeitos coletivos, os grupos de esquerda marxista. No Rio, como em diversas capitais brasileiras, existiu um leque variado de partidos, tendências e organizações que, de forma diferenciada, contribuíram com o processo de organização, formação e articulação dos MPUs. Entre estes, podemos citar o PCdoB (Partido Comunista do Brasil); o PCB (Parti-

A Faferj, fundada na década de 50, já nasceu pautando-se na luta contra as remoções de favelas.

do Comunista Brasileiro); a Ala Vermelha; o MR-8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro); a RPC (Reconstrução do Partido Comunista); os CGB (Coletivos Gregório Bezerra); CDQV (Centro de Defesa da Qualidade de Vida), também identificado como Tribuna das Bases; e, mais contemporaneamente, a OPPL (Organização Popular é Pra Lutar), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores).

A importância dessa pluralidade pode ser medida pela ampliação dos debates em torno de estratégias políticas, pela formação de importantes lideranças que ainda hoje tentam rearticular o movimento, e, sobretudo, pela capacidade dessas organizações em articular as temáticas específicas dos MPUs através de uma perspectiva mais geral de análise da estrutura

A Famerj, criada em 1977, esteve na vanguarda a partir de 1980, articulando a formação de novas associações nos bairros, e buscando, nas mobilizações de massa, pressionar o poder público para reverter a péssima qualidade de vida da população fluminense.

social brasileira. Para o início da década de 70, auge da repressão política, esse conjunto de atividades já representava muito.

O primeiro resultado desse investimento foi o aumento da capacidade de mobilização da Faferj e a fundação da Famerj. Apesar da grande importância social das favelas no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Faferj não conseguiu adquirir o mesmo peso que a Famerj no cenário político fluminense. Com o crescente desgaste do modelo de organização do movimento de favelas, a Famerj surgiu para essas organizações como um instrumento político importante no enfrentamento da ditadura. Percebe-se, neste momento, um sensível aumento da capacidade de organização e mobilização popular através da realização de inúmeras manifestações em torno dos principais problemas sociais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Suas plenárias temáticas funcionaram como mediação no embate entre demandas concretas e a construção do socialismo, pois significavam o germe da atuação em políticas públicas.

Mas o desgaste da Faferj não foi fruto apenas de seu modelo de organização. O fato central foi a postura clientelista que tomou conta das associações, tornando-as presas fáceis de uma estrutura política dominada por interesses eleitorais. A Famerj surge então com um discurso de autonomia e independência, o que representava um avanço para a época. Todavia, a partir da segunda metade dos anos 80, teria a sua base minada pelo mesmo mal. Há em comum, em ambas as situações, o fato de as lideranças populares não demonstrarem maturidade política suficiente para enfrentar esse quadro.

Deparando-se com uma multiplicidade de processos e desafios, oriundos de sua abrangência e de momentos conjunturais, a Famerj

nasceu principalmente da ação de organizações e militantes de esquerda que procuravam contribuir no processo de democratização da sociedade através da construção de organizações permanentes da população urbana no local de moradia que, ao lado da organização no local de trabalho, pudesse permitir o alcance de transformações mais profundas na sociedade

Estes grupos descobriram nos movimentos populares um espaço alternativo de atuação transformadora da sociedade. O debate implementado por essas lideranças era muito politizado e por isso contribuía para a articulação e a politização das demandas específicas; articulação dos movimentos nos planos municipal, estadual e nacional; politização e articulação das lideranças; neutralização do basismo; introdução de questões gerais e nacionais no movimento; institucionalização do movimento; estímulo incessante para a organização permanente no local de moradia e, de certa forma, para uma neutralização do espontaneísmo.

Avanços e limites foram identificados na prática do conjunto de lideranças ligadas aos grupos da esquerda revolucionária. É incontestável sua capacidade de mobilização e seu investimento na formação de associações de moradores e de outros movimentos populares. Durante esse período, a Famerj teve seu grande incremento organizativo e promoveu importantes debates em torno de temas da cidade. Porém, a conquista de reivindicações localizadas ainda era encarada com certo desprezo por muitos militantes preocupa-



No Rio, como em diversas capitais brasileiras, existiu um leque variado de partidos, tendências e organizações que contribuíram com o processo de organização, formação e articulação dos MPUs.

A Famerj surge então com um discurso de autonomia e independência, o que representava um avanço para a época. Todavia, a partir da segunda metade dos anos 80, teria a sua base minada pelo mesmo mal.

dos com a transformação radical da sociedade. A ausência de mediações entre as conquistas concretas e imediatas e a construção da nova sociedade socialista se materializava na polêmica discussão conceitual sobre reforma e revolução.

Registre-se, ainda, neste período, o ambiente de imensas transformações culturais que marcaram o cenário internacional.

Famerj: referência nacional

Na primeira metade da década de 80 surgem várias federações municipais de associações de moradores, sobretudo na Região Metropolitana. E mais: com o crescimento do movimento popular no Rio de Janeiro, a Famerj torna-se um ator com densidade política na cena pública nacional.

A unidade a qualquer custo encobria contradições e diferenças existentes tanto nas organizações políticas como entre moradores organizados. No entanto, apesar das divergências internas, a Federação apostou na viabilidade e na importância política

de um projeto pluriclassista que fortalecesse seus objetivos. E, apesar do confronto de idéias, o processo de unificação dos movimentos na Famerj conquistou o consenso e as associações de classe média se impuseram na Federação e na cena pública. As lutas deste setor social ganharam repercussão, mesmo não apresentando níveis de mobilização e de permanência similares aos demonstrados pelas associações das regiões populares.

Quando ocorreu a unificação das forças de esquerda que atuavam no movimento do Rio – 1982 e 1984 –, o projeto se corporificou e conquistou seu auge. Este ápice foi alcançado no período de transição entre um governo populista e conivente com o regime militar – Chagas Freitas – para um outro que, inicialmente, comportava a esperança de renovação e de atendimento das demandas populares – Leonel Brizola. Neste período, ocorreram profundas mudanças

institucionais que significaram a aceleração do ritmo da transição política.

Talvez, mais do que os partidos, os movimentos sociais tenham sido os responsáveis pela demonstração, no cotidiano, da importância da abertura democrática para o alcance de condições da participação da população nas políticas locais e nacionais. As organizações de esquerda, inseridas nesses processos de reivindicação e de mobilização, também encontraram condições favoráveis para a sua indispensável legitimação.

Com a entrada em cena de governos permeáveis às disputas políticas, os movimentos foram perdendo a força e o espaço político conquistado. As tendências políticas passaram a priorizar a atuação voltada para a via eleitoral e as inovações da redemocratização. A Famerj, pioneira nas demandas de criação de canais institucionais de participação, enredou-se na aparente grandiosidade dos mecanismos oferecidos pelo Poder Público, sem conseguir produzir, através da sua prática, um novo projeto que desse continuidade à organização e à mobilização.

As experiências de participação da Famerj, que envolveram a população organizada em instâncias criadas pelo Poder Público, demonstraram sua ineficácia política. Por um lado, pela falta de vontade política da administração pública, e, por outro, pela falta de elaboração e de preparo político e técnico das entidades representativas dos movimentos.

Contudo, não se pode concluir que não houve conquistas. Em momentos nos quais reuniram-se condições políticas e orçamentárias adequadas, as AMAs e a Famerj conquistaram melhorias concretas em muitas regiões. Porém, o movimento apresentou-se fragilizado naqueles processos que significariam uma política de participação mais estável e incisiva, principal-

O desgaste da Famerj não foi fruto apenas de seu modelo de organização e sim de sua postura clientelista que a tornou presa fácil de uma estrutura política dominada por interesses eleitorais.

mente quando se tratava de discutir critérios sociais de distribuição dos investimentos públicos.

Como as inúmeras federações de AMAs estaduais existentes, a Famerj fazia parte de um projeto superdimensionado de atuação política, reunindo na sua pauta de reivindicações todas as questões setoriais e a sua gestão em todos os níveis, além das políticas nacionais e gerais do processo de transição e de abertura política. Era um projeto político que contava, ao mesmo tempo, com a expectativa de mobilização de uma heterogênea base social e com a mobilização de identidades coletivas construídas a partir do bairro. Esse formato apresentava limites concretos desde a sua origem, já que os moradores tendem a se inscrever numa lógica específica e localizada de conquista de seus direitos. A articulação entre polos distintos – o específico e o geral – desafiou a diretoria da Famerj durante todas

A unidade a qualquer custo encobria contradições e diferenças existentes tanto nas organizações políticas como entre moradores organizados.

as gestões e, na maioria das vezes, essa articulação, indispensável à concretização do projeto, mais polarizou posições do que colaborou para a unificação de esforços.

A expressão pública da Famerj pôde ser verificada ainda, em 1983, na atuação política da entidade no Núcleo de Regularização de Loteamentos, que deu início ao processo de negociação para a regularização e a urbanização dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Um novo cenário

A década de 80 revelou-se próspera para os movimentos populares no Rio de Janeiro. Além da ampliação de sua base de representação, tiveram a possibilidade de construir uma interlocução com o Poder Público municipal. Essa perspectiva democrática foi gradativamente desenhando um novo cenário no interior do movimento popular. Com a interiorização das federações municipais, a Famerj ampliou suas bases em direção ao Sul, Norte e Noroeste do Estado.

Este processo de interiorização poderia ter sido um elemento de oxigenação, se não tivesse sido tão tardia a sua articulação. Em que pese a participação das federações do interior nos fóruns de discussão do movimento, havia de uma forma geral limitações de ordem política e financeira que impediram que estes atores se constituíssem num setor de renovação da Famerj.

As articulações nacionais não tiveram uma presença marcante no sentido de se tornarem referência política capaz de contribuir para o fortalecimento do movimento popular. Inicialmente, as expectativas eram que a Conam (Confederação Nacional das Associações de Moradores) pudesse ser o pólo aglutinador dessa perspectiva nacional. Sua fundação, marcada por disputas pelo controle da entidade, foi manipulada por um grupo

de esquerda ligado ao MR-8, além do processo de pouca reflexão no interior dos movimentos. Sua construção produziu um estigma de entidade cupulista, burocrática e controlada por interesses adversos à parcela majoritária dos movimentos. Sem legitimidade, a Conam jamais conseguiu se constituir num ator de peso no cenário político fluminense. A Famerj se desfilou da Conam em 1987 e voltou a filiar-se em 1991.

Foi a elaboração da nova Constituição Brasileira, em 88, que consolidou, ainda que com limites, uma agenda reformista no país, quando se construiu e se desenvolveu o ideário da reforma urbana. O momento pode ser considerado um marco, já que discutiu-se a questão urbana tendo como sujeito o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Houve a revalorização da arena local como espaço de atuação política. A Constituição Federal fortaleceu o poder municipal, entre outras razões, ao autorizar os próprios municípios a elaborar suas leis orgânicas, ao aumentar sua responsabilidade no atendimento dos serviços urbanos e ao empreender a reforma do siste-

ma tributário nacional, assegurando sua maior participação na distribuição da receita pública nacional.

Com a vitória nas eleições municipais de 1988 e 1992 de coalizões políticas populares em diversas cidades importantes do país, abriu-se um novo quadro de possibilidades para a implementação de programas reformistas no âmbito do poder local. Para os movimentos populares este novo momento

Talvez, mais do que os partidos, os movimentos sociais tenham sido os responsáveis pela demonstração da importância da abertura democrática para o alcance de condições da participação da população nas políticas locais e nacionais.

também representava o desafio de repensar seu projeto, já que se faz necessário agora, além de reivindicar, propor e negociar.

A proposta dos Conselhos Municipais é uma das inovações mais importantes deste período, pois materializa uma outra concepção de relação entre Estado e sociedade e a busca de novos canais de relação e negociação entre os atores sociais. A análise das novas leis orgânicas e dos novos planos diretores dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro demonstra que os Conselhos Municipais foram amplamente incorporados no arcabouço institucional-jurídico dos municípios

Em 1993, o destaque foi para a Ação da Cidadania, que sofreu um processo de declínio em 1994 e buscou sua rearticulação através de temas como geração de emprego e renda e, atualmente, a questão da terra. A tentativa de reorientar a campanha para a discussão sobre o Programa Nacional de Segurança Alimentar, dando à mesma uma maior sustentação política, não foi capaz de produzir os efeitos do ano anterior. Havia forte apelo na mídia, sem uma articulação maior

com os movimentos sociais. Não obstante, alguns setores da sociedade foram buscar formas distintas de participação que combinassem a reflexão teórica sobre os seus temas – fome, segurança alimentar e geração de emprego e renda – com ações no campo da formulação de políticas públicas junto à população de baixa renda. Uma das experiências mais significativas do Estado do Rio foi o trabalho desenvolvido nos municípios da Baixa-

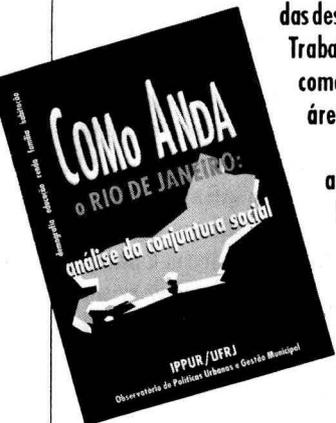
Como Anda o Rio de Janeiro

**Análise da conjuntura social
IPPUR/Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal**

Esta pesquisa apresenta uma análise da evolução, na década de 80, das desigualdades sociais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Demografia, Trabalho, Renda, Educação, Família e Habitação foram analisadas tomando como base a década de 70 e as desigualdades foram examinadas segundo oito áreas homogêneas da Região.

Como uma das preocupações deste trabalho é a reflexão sobre os atuais limites do fenômeno da metropolização, foram incluídas as áreas Interior Urbano e Interior Rural. A comparação entre a metrópole e o restante do Estado contribuirá certamente para a formulação de políticas públicas que levem em consideração as reais tendências à conurbação do Rio de Janeiro.

**ONDE ADQUIRIR: Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo
CEP 22270-070 – Rio de Janeiro – RJ
Telefone: (021) 288-1441 – Fax: (021) 288-1208**



da Fluminense – São João de Meriti e Duque de Caxias – onde, através de um convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi possível refletir sobre o tema principal da campanha e realizar cursos e pesquisas sobre a realidade local.

Limites e caminhos

Na prática, as associações de moradores que marcaram o final da década de 70 e início dos anos 80 com uma forte representação política, chegam aos anos 90 demonstrando grandes limitações no enfrentamento dos novos desafios colocados pelas mudanças da conjuntura brasileira.

1) O processo de democratização requer a qualificação da intervenção política dos movimentos, pois as bandeiras gerais de luta não são mais capazes de enfrentar os novos desafios;

2) As disputas se deslocam do eixo puramente ideológico para as políticas públicas, com a definição de prioridades na aplicação dos recursos públicos;

3) O mote central da intervenção dos movimentos ainda continua tendo uma dose relativa de agitação política com pouco grau de proposição;

4) Os investimentos na formação da base política foram diminuídos e, portanto, não foram capazes de renovar as lideranças e reformular os discursos em torno do seu papel;

5) Os movimentos sociais ainda não foram capazes de ampliar a base de legitimação para além de seus quadros, na medida em que não conseguiram construir uma interlocução mais sólida com outros setores sociais, onde destacam-se os centros acadêmicos, as ONGs, os setores médios e os movimentos culturais;

6) O resultado imediato da não ampliação das parcerias reflete-se na pouca capacidade dos movi-

mentos populares elaborarem propostas de políticas que tenham condições de disputar na cena pública um projeto alternativo de cidade.

Há que se reconhecer, no entanto, experiências que indicam estar em curso uma reconfiguração dos movimentos sociais com duas características centrais: são organizações que não se estruturam tendo o bairro como referência territorial e sim a partir de temáticas específicas que perpassam interesses de grupos diversos; são organizações sem estrutura rígida, atuando em redes articuladas com diversas entidades que discutem e elaboram sobre temas afins.

Nesse contexto, podemos identificar um processo em formação de novos atores políticos na cena popular do Estado, entre eles, os movimentos de moradia (cooperativas habitacionais, loteamen-

Podemos identificar um processo em formação de novos atores políticos na cena popular do Estado: movimentos de moradia; os comitês de lutas (saneamento do Rio e Baixada, despoluição da Baía de Guanabara), o Fórum Estadual de Reforma Urbana; os movimentos de creches; as casas de articulações em torno da saúde, da criança e do adolescente.

tos cooperativados, ocupações de terra); os comitês de lutas (saneamento do Rio e Baixada, despoluição da Baía de Guanabara); o Fórum Estadual de Reforma Urbana; os movimentos de creches; as casas de cultura (São João de Meriti, Belford Roxo etc.) e as articulações em torno da saúde, da criança e do adolescente.

Embora o grau de desenvolvimento dessas experiências seja bastante diferenciado, já ocupam a cena política fluminense com relativa capacidade de elaboração e negociação das políticas públicas. No entanto, ainda encontram dificuldades para globalizar suas ações pensando a cidade como um todo. Cabe ressaltar que a maior parte dos quadros que articulam essas novas experiências já militaram em associações de moradores.

Fragilidades à parte, a verdade é que o debate acerca do papel dos movimentos sociais na atual conjuntura e sua reconfiguração ainda está por ser construído. A conjuntura apresenta novos e grandes problemas para os movimentos populares urbanos. A globalização e a fragmentação colocam em pauta o debate sobre economia urbana, desemprego, trabalho e renda. O modelo neoliberal – e as políticas sociais do governo Fernando Henrique – impõe uma agenda de reformas marcadas pela redução do precário estado de bem-estar social existente, pelo foco das políticas públicas nos setores de baixa renda e pela privatização do Estado.

A exclusão social marca nossas cidades. As enormes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira desafiam todos os setores comprometidos com a superação desse quadro a construírem um projeto de desenvolvimento alternativo, onde os movimentos populares urbanos são, certamente, sujeitos privilegiados na construção de cidades justas e democráticas. □

BELÉM: IDENTIDADES REGIONAIS E NOVAS ESTRATÉGIAS*

Auriléa Gomes Abelem e Matheus Otterloo

De acordo com o Mapa da Fome, Belém é a terceira capital em miséria do país, concentrando, até 1991, 30,57% dos miseráveis de todo o estado, perdendo apenas para Rio de Janeiro (68,81%) e São Paulo (39,68%). (O Liberal, 06/06/95, p. 1, Caderno Dia a Dia)

O início da Segunda Guerra Mundial encontrou Belém, capital do Pará, exausta de vinte anos de agonia. Porta de entrada da região amazônica, ela havia se firmado, nas últimas décadas do século passado e nas primeiras deste, como o grande centro comercial e financeiro regional, tendo como atividade econômica principal a produção da borracha. Com o início da produção da borracha nas plantações asiáticas a partir de 1920, começou a estagnação de Belém acompanhando a queda de seu principal produto de exportação.

Apesar de estar à margem das grandes mudanças produtivas do País, a capital do estado do Pará não escapou ao controle político-administrativo dos aparelhos estatais, cada vez mais centralizados e onipresentes. Nomeado por Getúlio Vargas, em 20 de fevereiro de 1943, Magalhães Barata iniciou sua segunda administração como interventor federal no estado com poderes discricionários, partidos políticos extintos e a imprensa emudecida. Este reflexo nacional de opressão explica melhor a ausência das reivindicações populares, imediatamente antes do surgimento dos comitês populares.



Na década de 70, diversos grupos de moradores e centros comunitários surgiram como consequência das carências sociais que afetavam a população.

O fim da Guerra significou para o Brasil o início da luta pela redemocratização. Em junho de 1945, visando colaborar com este objetivo, Luís Carlos Prestes, presidente do Partido Comunista Brasileiro, lançou a proposta de organização de comitês democráticos populares. Também nisso Belém acompanhou o ritmo nacional. Alguns dias depois do pronunciamento de Prestes, numa grande assembleia no bairro de Canudos, foi fundado o primeiro Comitê Democrático Popular no bairro. Se este fato, no contexto em que foi lançado, possibilitou sua força e vigor, ao mesmo tempo, determinou sua limitação.

O PCB, já no decorrer de 46, e especialmente em 47, concentrou a sua atenção nos sindicatos. Por ocasião do lançamento da Campanha Contra a Fome (08/03/47), na

formação do comitê representativo da campanha, constam somente representantes de categorias profissionais, enquanto a representação dos Comitês Democráticos Populares dos bairros não é mais mencionada. Com a cassação do partido (07/05/47, governo Dutra) e

*Participaram da pesquisa: Maria das Graças Figueiredo Costa, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr., Ubiratan Diniz, Ademir Coelho Garcia, Artêmio Marcos Damasceno Ferreira, Helenice Guimarães Ribeiro, Norma Maria Bentes de Souza, Sebastião Rodrigues da Silva Jr.

AURILÉA GOMES ABELEM – Socióloga, mestre em Planejamento Urbano e professora da Universidade Federal do Pará.

MATHEUS OTTERLOO – Coordenador Regional Adjunto do Programa Regional Pará da FASE.

posteriormente dos mandatos de seus deputados (07/01/48), desapareceram também os Comitês Democráticos Populares, aparentemente no nível da organização da periferia urbana (local de moradia), não deixando um acúmulo organizativo capaz de assegurar a participação popular na gestão da cidade.

De 1946 a 1964, a redemocratização resultou na intensificação do movimento de massas por todo o País, e da mesma forma em Belém. Os partidos resultantes do movimento de sustentação do Estado Novo, isto é, o PTB e o PSD, passaram a ser majoritários. Curiosamente, o PSP assumiu características progressistas na região, ao contrário do ademarismo paulista. O PSB congregava um certo número de intelectuais respeitáveis, mas não tinha respaldo de massas. De todos os depoimentos existentes, percebe-se que o grande marco do movimento popular em Belém foi a Campanha do Petróleo – um processo de mobilização popular de conteúdo nacionalista e progressista, mas cujo conteúdo de classe era difuso.

JK: Abertura Belém-Brasília, novo avanço do capital internacional na Amazônia
BELÉM: 412.798 HABITANTES

Já o período do governo Kubitschek representou para o movimento popular de Belém uma relativa estagnação. Não havia movimentos significativos e a vida sindical burocratizava-se. Só na etapa posterior a este período houve sua intensificação, reproduzindo um fenômeno ainda nacional: ações contra a carestia com o apoio do governo estadual (Aurélio do Carmo, governador) e intensificação da vinculação com movimentos sindicais de tipo horizontal (PUA e CGT). Mas pouca atividade de base. Tanto é que, com o golpe de 1964, o movimento popular se desfez e as-

1975/1976 foi o marco que delimitou uma nova fase do movimento: a passagem de uma atuação mais assistencialista para uma de caráter mais reivindicatório.

sistiu praticamente à liquidação das estruturas que o sustentava.

O crescente fracionamento do PCB, através dos “rachas” sucessivos, enfraqueceu a capacidade dos políticos de recuperarem parte do terreno perdido. Mesmo o avanço de organizações cristãs, que em outras regiões lutaram para preencher o espaço que momentaneamente ficou vazio, resultou em pouca coisa. Notícias de movimento como os de Osasco e Contagem chegaram a entusiasmar alguns dentre aqueles que perseveraram na luta, mas a derrota desses movimentos, assim como a edição do AI-5, definiram o descenso como tendência efetiva do movimento popular de Belém.

Notícias de movimento como os de Osasco e Contagem entusiasmaram aqueles que perseveraram na luta, mas a derrota desses movimentos, assim como a edição do AI-5, definiram o descenso como tendência efetiva do movimento popular de Belém.

1970: entrada dos grandes projetos na Amazônia

BELÉM: 655.901 HABITANTES

Um novo ciclo tem início na década de 70, quando surgiram diversos grupos de moradores e centros comunitários. Pode-se dizer que estas organizações apareceram invariavelmente como consequência das carências sociais que afetavam a população (problemas de infra-estrutura, serviços básicos e moradia). De 1970 até 1975, estas organizações comunitárias apresentavam um caráter basicamente assistencialista ou de auto-ajuda. A criação dos centros comunitários se ampliou por todos os bairros da periferia. 1975/1976 foi o marco que delimitou uma nova fase do movimento: a passagem de uma atuação mais assistencialista para uma de caráter mais reivindicatório que, em consequência, levou ao surgimento da Comissão de Bairros de Belém (CBB), como veremos a seguir.

Os primeiros conflitos pela posse da terra surgiram em 1970. Esses conflitos vinham se multiplicando ao longo daqueles anos; entretanto, só a partir de 1977 é que a situação ficou insuportável. Cerca de 11 áreas em vários bairros estavam envolvidas por conflitos de terra, com a população tendo suas casas derrubadas e sofrendo repressão policial.

Em torno desses problemas, a população atingida começou a se articular através dos centros comunitários para exigir uma solução. Foi aí que, como desdobramento da luta pela posse da terra, em janeiro de 1979, foi criada a CBB. Aquele ano todo e os anos seguintes foram marcados profundamente por grandes mobilizações e atos públicos promovidos pela CBB. De início, as reivindicações estavam mais voltadas para o problema da terra e contra a violência policial.

1980: implantação efetiva do projeto Grande Carajás. Conflitos de terra generalizados: prisões e assassinatos de lideranças
BELÉM: 999.165 HABITANTES

Em 1980, esta luta ampliou-se num grande Movimento pelo Direito de Morar, com destaque para a luta pela revogação da Lei do Uso do Solo (lei que regulamentava o uso do solo, cujo princípio básico era a institucionalização da expulsão).

Ressalte-se também que a luta pela educação, que vinha se desenvolvendo desde 1976, tomou impulso nos anos 79 e 80 com a deflagração da grande Campanha Escola para Todos que pleiteava ampliação de vagas nas escolas públicas, ensino gratuito, melhores condições de ensino, entre outros.

Como se vê, os movimentos populares de Belém, desde o seu ressurgimento após o golpe militar, realizaram suas ações articulando formas de organização mais permanentes com outras em torno de campanhas e movimentos mais gerais, buscando fortalecer a concretização das suas demandas. O processo de resistência popular na luta pela terra marca também nesta época, a existência de vários movimentos localizados, com fortes mobilização e penetração popular.

Segundo relatórios anuais da Fase, foram permanentes os contatos entre os movimentos por terra no bairro do Jurunas, dirigido pela Cobajur (Comunidade de Base do Jurunas) e o Movimento Terras de Ninguém, de Recife, inclusive com participação em encontros e visitas de lideranças tanto em Recife como em Belém. Entretanto, diferentemente da experiência das escolas comunitárias e das ações das campanhas por elas desenvolvidas, que contavam com uma forte e expressiva base de sustentação – os centros comunitários –, os movimentos por terra que eclodiram a partir de 77 tinham um caráter bem mais amplo e com pouca estruturação organizativa. Segundo a Fase (1981), foi a partir de 1979, com a criação da CBB, que a luta pela terra passou a ter um perfil mais estruturado.

O certo é que desde 1976 até mais ou menos meados dos anos 80, o Movimento Popular de Belém assumiu e consolidou a fase de ascenso. Da mesma forma que o

As divergentes percepções e interpretações de como lidar com um governo considerado progressista começaram a dividir o movimento. Um grupo defendia a autonomia, uma posição crítica frente ao Estado; outro se colocava a favor de alianças e da negociação.

movimento sindical, que no início de 80 também passava por um grande ascenso em função das grandes greves dos metalúrgicos da região do ABC, em São Paulo, os movimentos populares multiplicaram suas organizações através dos centros comunitários e associações de moradores. Nacionalmente surgiram as federações e até uma confederação (a Conam) de entidades comunitárias a partir do local de moradia.

Vale destacar, também, naquele período, o caráter da assessoria que era dada a estes movimentos. Os documentos consultados da Fase (77 a 85) remetem para uma certa exclusividade dada à organi-

zação da população como principal objetivo dos mesmos. Dirigia-se sua atuação à criação e/ou ao fortalecimento de instrumentos que atingissem mais diretamente as causas determinantes das carências da população, ou seja, o movimento pautado mais diretamente por estratégias organizativas.

Em 1982, com o novo cenário da eleição de Jäder Barbalho para governador do Pará, que contrapôs às propostas da CBB um conjunto de políticas de cunho assistencialista (mesa do povo, mãe crecheira, entre outros), a avaliação tanto das direções dos movimentos populares quanto de suas assessorias levava ao entendimento de que, sem uma forte sustentação na base popular, as iniciativas governamentais orientadas e propostas pelo governo estadual levariam fatalmente a desvios de promoção individual ou ao fortalecimento das práticas de cooptação e clientelismo largamente praticadas pela política jaderista, como os currais eleitorais, o favorecimento de políticos e o empreguismo nos bairros da periferia. Dessa forma, com raras exceções, as atividades para melhoria imediata da qualidade de vida da população deixaram de ter valor em si mesmas e passaram a ser mediadas pelo político.

As federações e o Estado

A nova conjuntura política do início dos anos 80 quebrou a unidade construída por força da situação vigente; acentuaram-se as diferenças político-partidárias internas agravadas pelo acesso ao poder de parcela da oposição (Gohn, 1991). O movimento se ressentiu com o afastamento de vários técnicos e lideranças que passaram a ocupar, a partir de 1983, cargos públicos e assessorias governamentais. As divergentes percepções e interpretações de como lidar com o governo ocupado por

peças consideradas progressistas começaram a dividir o movimento. Um grupo defendia a autonomia, uma posição crítica frente ao Estado; outro se colocava a favor de alianças e da negociação e passou a desenvolver um trabalho de apoio ao então candidato a governador, Jáder Barbalho (PMDB), que simbolizava as esperanças em um governo democrático e participativo.

A vitória de Jáder Barbalho nas eleições de 1982 marcou uma nova época na relação Estado-organizações populares. Com sua forte ingerência na vida municipal, já que os prefeitos eram nomeados pelo governador, foi a estratégia traçada por ele que prevaleceu. O reconhecimento das organizações como interlocutoras na administração do município criou, por outro lado, uma situação contraditória para o movimento.

Jáder investiu para conquistar o movimento popular, através da CBB, que articulava na época grande número de organizações de bairros. O discurso então assumido pelo Estado soa o mesmo a que a população estava acostumada a ouvir do lado do movimento. Isto confundiu o movimento. Por outro lado, o Estado passou a estar presente no próprio local de moradia através de seus técnicos, de seus assessores e das organizações por ele fomentadas.

Os assessores da prefeitura tiveram um papel muito importante de 1983 a 1988, na elaboração e no desenvolvimento das relações Estado-movimento. Conduziram o processo de discussão nos bairros, ouviram as reivindicações, canalizando as demandas. As soluções nem sempre eram dadas, mas havia um processo de negociação com os movimentos, mesmo com os mais combativos. Com isso deixaram de existir, ou diminuíram bastante, as manifestações de reivindicação coletiva frente à prefeitura ou ao governo do estado.

É interessante observar que a

descentralização administrativa para atendimento nos próprios bairros era uma reivindicação antiga do movimento. Mas quando passou a ser adotada pelo Estado, foi considerada por algumas lideranças da CBB como estratégia de manipulação, de divisão e de enfraquecimento do movimento. Mesmo quando alcançavam êxito, as vitórias eram diluídas por bairro, deixando inclusive de ser noticiadas pela imprensa ou sendo por ela explorada como iniciativa ou concessão do governo.

Havia, dentro da CBB, um movimento de resistência a essa ação do Estado e um conseqüente afastamento ou alijamento por parte dela de várias lideranças que aceitavam a proposta do governo e passavam a lhe dar apoio (articulados por vários partidos como o PMDB, PCB e PC do B). As organizações que permaneceram ligadas à CBB eram aquelas cujas lideranças eram mais articuladas ao PT.

Observa-se, pois, que apesar de se dizerem independentes, os movimentos de bairros estavam divididos seguindo a linha ideológica de alguns partidos e assumiam diferentes posturas em sua relação com o Estado e nas articulações nacionais que então se delineavam (Gohn, 1991). Mas se a articulação com os partidos leva a uma divisão, também fortalece o movimento pela ascensão de seus membros, desta vez à instância do Legislativo, gerando expectativa de atendimento das demandas pela representação legislativa e de real participação no debate público e no processo decisório. Em paralelo, a designação das assessorias pela cúpula administrativa para ocupar cargos executivos acentuou a divisão, já que foi vista com reservas pelas lideranças vinculadas ao PT.

Ao mesmo tempo, o Estado, tanto nacional quanto localmente, passou a estimular a criação e a conseqüente ocupação de centros, associações, federações e confe-

derações e a criar programas sociais com forte repercussão junto à população carente. Em Belém multiplicaram-se as organizações de bairros e foi criada, em 1985, paralelamente à CBB, a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FMCCAM), reunindo desta vez as organizações incentivadas pelo estado.

Para as lideranças da CBB, a Federação e suas organizações filiadas eram fruto da cooptação e do clientelismo e veio competir no seu próprio espaço. Para as lideranças da FMCCAM, esta veio

O movimento como um todo passou a valorizar as duas gestões anteriores, considerando que o trabalho das assessorias comunitárias havia sido uma conquista que o próprio movimento não soubera capitalizar.

preencher um vazio deixado pela CBB e se propunha a gerenciar de modo mais eficiente o movimento comunitário e articular junto ao Estado as reivindicações dos bairros “sem perguntar a filiação ideológica”, ao contrário da CBB que era “mais política que movimento comunitário”. (entrevista com lideranças da FMCCAM).

O movimento liderado pela FMCCAM passou a contar com o apoio dos órgãos estaduais e municipais e de empresas particulares tendo, por exemplo, à sua disposição carro com motorista para realizar suas atividades, ajuda na

confeção de cartazes e alimentação por ocasião dos congressos, entre outros. Seus membros foram indicados para fazer parte dos diversos conselhos consultivos criados no estado e no município. Quanto à questão da autonomia, as lideranças da FMCCAM perceberam sua importância, porém não viam como alcançá-la pela falta de recursos para manter o movimento, e acabaram se sujeitando a uma relação de troca.

O processo desenvolvido pela Federação Metropolitana foi, portanto, de subordinação à orientação emanada do governo, justificada pelo apoio recebido e pela dependência de recursos. Parte do movimento entrou em negociação com o Estado em busca de garantias externas, conseguindo para os bairros representados várias vantagens. Com isso, veio a adesão de outros bairros, esvaziando o movimento liderado pela CBB que via no Estado o opositor, o cooptador, preferindo enfrentá-lo como inimigo na crítica e na luta por um movimento autônomo.

Hoje algumas lideranças da CBB reconhecem que a rejeição a uma proposta de negociação com o governo municipal nas gestões Almir Gabriel e Fernando Coutinho Jorge (1983/1985 e 1985/1988) foi decorrente da inabilidade em lidar com um novo Estado mais aberto à participação popular. Faltou ao movimento propostas alternativas e estratégias para lidar com esse Estado, tornando-se hoje uma imposição a capacitação de lideranças como uma das prioridades para enfrentar esta nova contradição.

Em 1987, com o apoio de Jäder Barbalho, foi eleito para o governo do estado o ex-senador Hélio da Mota Gueiros (1987/1991) que procurou criar uma base independente de Jäder (com quem passou a ter atritos na disputa pelo poder político no estado) junto às organizações de bairro. Embora tenha



Os movimentos populares de Belém realizaram suas ações articulando formas de organização mais permanentes com outras em torno de campanhas e movimentos mais gerais, buscando fortalecer a concretização das suas demandas.

a FMCCAM como interlocutora, passou a oferecer benefícios diretos às associações e centros comunitários através do programa Caminhando com o Povo, sem correspondência com as reivindicações por estes formuladas. Na campanha ao governo municipal, o empresário Sahid Xerfan foi eleito com 70% dos votos e acabou com as assessorias comunitárias municipais. O movimento como um todo passou, então, a valorizar as duas gestões anteriores, considerando que o trabalho das assessorias comunitárias havia sido uma con-

quista que o próprio movimento não soubera capitalizar.

Já nos primeiros anos da década de 90, a própria FMCCAM foi deixada de lado nas articulações com o Estado, apesar de ter retornado ao governo Jäder Barbalho, que passou a investir diretamente nas áreas de invasão, inclusive incentivando esse processo desde sua campanha como candidato.

Quando atingiu um processo de conscientização e de crítica, o próprio movimento, incentivado pelo governo, deixou de ser canal de negociação e interlocução, con-

firmando o quanto as garantias externas só são efetivadas se a organização não questiona as formas politicamente estabelecidas. Passou a existir, a partir da atual gestão no governo do estado e da prefeitura, uma relação mais direta com o morador. Por outro lado, a própria Federação Metropolitana, agora dividida em apoios a Barbalho e Gueiros, reclamava participação para suas entidades e suas lideranças e demonstrava consciência das contradições.

1990: crítica ao modelo de desenvolvimento implantado. Ocupações urbanas generalizadas
BELÉM: 1.332.723 HABITANTES

Dando respostas diretas a questões materiais, o governo desenvolveu com as organizações de bairro sua relação de cooptação. Apesar dessas contradições, da fragmentação e de uma certa apatia das organizações de bairro, constatou-se no final da década e início dos anos 90 uma maior efervescência e um trabalho mais articulado em relação à discussão da lei orgânica do município, do Plano Diretor para Belém e do Projeto de Micro e Macrodrenagem para urbanizar as áreas alagadas, que afetaria cerca de 700 mil pessoas, envolvendo nove bairros.

Com o amadurecimento adquirido nos anos 80, reforçado pela participação de lideranças de esquerda na Câmara Municipal e na Assembléia Legislativa, assim como pela abundante produção teórica sobre os movimentos sociais urbanos, novas perspectivas se abriam neste início de década para os movimentos de bairro, procurando superar suas diferenças internas e atender à necessidade de se capacitarem para propostas alternativas em relação à ação estatal e para a continuação da luta por uma cidade mais democrática.

A bandeira da reforma urbana

nasce a partir dos movimentos sociais que surgiram das contradições urbanas. Entendida como uma nova ordem orientadora da vida na cidade, a reforma urbana trouxe à tona a politização dos discursos sobre a cidade e exigiu o redirecionamento dos movimentos populares no sentido de ultrapassarem os limites das reivindicações localizadas e corporativas para discutirem questões globais.

A Assembléia Nacional de 1987 foi a primeira grande oportunidade para concretizar algo no plano da sociedade brasileira que poderia responder às aspirações da população urbana, pois esta Assembléia Nacional tinha poderes para formular leis e diretrizes que influenciariam diretamente todos os estados e municípios.

Com 150 mil assinaturas, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentou então a Emenda Popular de Reforma Urbana. Embora nem tudo tenha sido conquistado, o resultado deste primeiro passo foi bastante positivo. Pela primeira vez na história do Brasil conseguiu-se garantir na Constituição Federal um capítulo referente à política urbana e à obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. A reforma tributária (que define arrecadação, distribuição e gerenciamento dos impostos) foi colocada como um dos instrumentos principais para descentralizar o poder federal em favor dos estados e municípios, garantindo a estes maior autonomia.

Foi, no entanto, nos processos de elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores que se conseguiu assegurar e ampliar estas conquistas, já que estes instrumentos melhor traçam e delineiam diretrizes gerais com relação à política urbana e à participação popular.

O estado do Pará já teve dez constituições elaboradas em períodos e momentos políticos, econô-

micos e sociais diferentes. A Constituição Estadual em vigor, embora seja considerada avançada, apresenta limites com relação aos conselhos populares na medida em que não são reconhecidos como órgãos deliberativos; ao contrário da lei orgânica do município, que além de estabelecer os conselhos como órgãos deliberativos, adota a paridade na sua composição entre poder público e sociedade civil.

A participação popular na elaboração e votação da lei orgânica do município, em outubro de 1989, teve maior expressividade principalmente nos pontos relacionados à política urbana, transporte, saúde e saneamento. Esta participação decorreu da experiência adquirida e acumulada no processo de elaboração da Constituição Estadual e se deu fundamentalmente através do envio de propostas e sugestões apresentadas por parlamentares comprometidos com as causas populares.

No processo de elaboração da lei orgânica foram realizadas consultas populares e audiências públicas setoriais para discussão e apresentação de propostas às comissões temáticas. Participaram, como representantes da sociedade civil: órgãos técnicos, empresários, urbanistas, sindicatos e movimentos populares. Nesse processo destacou-se a CBB que, assessorada pela Fase, realizou vários debates. Muitas das propostas encaminhadas foram contempladas no anteprojeto de lei. A composição partidária da Assembléia Constituinte Municipal era bastante plural. O fato de nenhum partido possuir 2/3 da Câmara Municipal levou os constituintes municipais a um processo de negociação e, conseqüentemente, à formação de frentes parlamentares.

Sempre que uma proposta não conseguia obter um número suficiente para ser aprovada, eram feitas negociações entre as frentes

parlamentares. Dessa forma, as matérias que foram resultado de acordo no primeiro turno não poderiam receber emendas supressivas de nenhuma bancada, no segundo turno. A Assembléia Constituinte Municipal era constituída por 13 partidos; entre os quais destacou-se o PT pelo fato de ter apresentado um projeto global de lei orgânica, como já o tinha feito na Constituição Estadual. A pluralidade da Assembléia Constituinte, a necessidade de formação de frentes parlamentares (com destaque à Frente Progressista formada pelo PT, PPS, PC do B, PDT e PSDB) e a necessidade de acordos foram fatores fundamentais para a negociação de pontos polêmicos.

No entanto, embora a lei orgânica apresente avanços, é o plano diretor (PD) que melhor define e traça diretrizes à política urbana e ao sistema de planejamento e gestão da cidade com participação direta da população. Durante todo o processo de elaboração do anteprojeto do PD, as entidades populares estiveram presentes ora en-

caminhando propostas, ora participando de seminários e audiências públicas. O mesmo não aconteceu com o empresariado. Apesar do grande esforço da equipe técnica em envolver o empresariado da construção civil (Ademi – Associação dos Dirigentes da Empresas do Mercado Imobiliário) e também profissionais liberais vinculados ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura) nas discussões de elaboração do plano, isto só aconteceu quando o anteprojeto já estava pronto e definia pontos que feriam os interesses do setor imobiliário.

Outro importante ator neste processo foi o FMRU (Fórum Metropolitano de Reforma Urbana), espaço que aglutinou várias organizações da sociedade civil organizada engajadas na luta pela melhoria da qualidade de vida da população. Embora com todas as limitações, dois pontos podem ser considerados fundamentais na atuação desse ator político: o processo de elaboração e votação do Plano Diretor do Município de Belém e o

acompanhamento da implementação do Projeto Integrado da Bacia do Una (popularmente conhecido como projeto de macrodrenagem). As duas experiências são importantes como exemplo da atuação do FMRU por serem processos desenvolvidos num período superior a seis meses (portanto exigiram acompanhamento permanente), e por atingirem um expressivo número de habitantes (no caso do plano diretor atingiu todos os habitantes da cidade e o projeto de macrodrenagem atingirá mais da metade da população de Belém).

No mesmo período em que estava se processando a elaboração do plano diretor, o movimento popular iniciou tentativas de mobilização com o objetivo de obter maiores informações acerca dos projetos de urbanização das baixadas de Belém anunciados pelo poder público estadual e municipal. Dos projetos noticiados, estavam sendo ultimados os acordos para o início dos trabalhos do Projeto Integrado da Bacia do Una, empreendimento arrojado envolvendo um custo de 225 milhões de dólares, fruto de um convênio entre governo do estado do Pará e o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID).

Como os trabalhos já estavam por iniciar, e as informações pouco ou quase nada esclareciam a respeito de questões básicas, o movimento popular começou a se articular para pressionar a coordenação do projeto a fim de obter dados mais detalhados e assim viabilizar mecanismos de intervenção. Nesse contexto colocaram-se duas questões para o movimento:

a) a necessidade de fazer com que o projeto do plano diretor que estava tramitando na Câmara Municipal voltasse a ser discutido com a população para verificar a inclusão de suas propostas, antes que fossem aprovadas; e

b) a imediata intervenção junto ao projeto Una que estava sendo

O CABO DE GUERRA

OS MOVIMENTOS POPULARES URBANOS DE IMPERATRIZ E AÇAILÂNDIA/1980-1995

ESTE DOCUMENTÁRIO (EM VHS-NTSC-31') É O RESULTADO DE UMA PESQUISA SOBRE OS MOVIMENTOS EM IMPERATRIZ E AÇAILÂNDIA, NO MARANHÃO, NO PERÍODO DE 1994/95. APRESENTA A EVOLUÇÃO DO CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO-POLÍTICO NO PERÍODO, O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DOS MOVIMENTOS, AS SUAS ARTICULAÇÕES E SEUS DESAFIOS ATUAIS.

ALÉM DISSO, ESTE DOCUMENTÁRIO É TAMBÉM UM INSTRUMENTO PEDAGÓGICO BASTANTE ATRAENTE PELOS RECURSOS UTILIZADOS COMO A "DANÇA DO BOI" (ESCOLA DE TEATRO DA UNIPOP) E O BONECO ZÉ MARANHÃO (RÁDIO MARGARIDA, PARÁ).

ONDE ADQUIRIR CÓPIAS:

Cepepo – Ilma Bittencourt
Tv. 25 de Junho, 215-A – Guamá
CEP 66075-510 – Belém – PA
Tel.: (091) 249-2720 – Fax: (091) 249-2246
Taxa de copiagem: R\$ 5,00 – Preço da Fita VHS: R\$ 7,00
Conta bancária: Bamerindus 0532/0289932

efetivado sem participação dos moradores das áreas atingidas.

Diante desse quadro, o movimento popular sentiu-se desafiado a buscar uma estratégia que fosse além das iniciativas até aquele momento efetivadas. Foi nessa conjuntura, e com essa compreensão, que foi criado, em fevereiro de 1992, o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana, cujas estratégias de intervenção demonstravam o redimensionamento da forma como os movimentos se relacionam com o Estado, antes visto apenas como "inimigo e a mira contra a qual se movia a sociedade civil" (Cardoso, 1987). O FMRU incorporou a concepção de ser necessária a participação efetiva da população nos centros de decisão de seus destinos, não apenas no campo reivindicatório, mas também no sentido de propor alternativas às políticas públicas, o que exigia uma atuação qualificada por parte desses movimentos.

Esforço para garantir conquistas

Durante os três processos legislativos houve, por parte das organizações populares, um grande esforço para garantir uma série de conquistas e avançar na democratização. Embora a participação popular não tenha sido massiva, ainda assim, pode-se considerar um grande salto em relação às décadas anteriores, pois as ações se pautavam apenas em reivindicações, sem formular alternativas. Esta participação na elaboração de leis demarca um novo período para as camadas populares que antes estiveram excluídas tanto do acesso aos serviços públicos quanto do planejamento e gestão da cidade. E, ainda mais por estar acompanhada de um ideário transformador, buscando romper com as desigualdades sociais. A não implantação de uma reforma agrária no país, que em consequência tem

provocado o inchamento dos centros urbanos, o agravamento das condições de vida nas cidades e as lutas de amplos setores populares e da sociedade civil como um todo vêm forçando os poderes públicos a intervirem em diversas áreas, porém, de forma setORIZADA, principalmente no nível municipal.

A falta de um planejamento global de desenvolvimento para os municípios tem possibilitado ações administrativas desarticuladas e descontinuadas, o que abre espaço para ações eleitoreiras, clientelistas e populistas. Essa inexistência de plano global de desenvolvimento para os municípios, entre outros fatores, levou a população a pressionar o poder público a estabelecer políticas de desen-

Esta participação na elaboração de leis demarca um novo período para as camadas populares que antes estiveram excluídas tanto do acesso aos serviços públicos quanto do planejamento e gestão da cidade.

volvimento e tornar o plano diretor obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

A obrigatoriedade do PD pode vir a quebrar a prática política tradicional na medida em que condiciona as administrações municipais a pensarem o desenvolvimento do município na sua globalidade e a longo prazo. Os planos diretores já existiam desde a década de 20, mas seu conteúdo era para defender os interesses das construtoras, das financiadoras de construções, do latifundiário urbano e das

imobiliárias. Na Constituição de 1988, o plano diretor ressurgiu com uma nova característica em função das exigências de democratização do país e das cidades e como resposta às lutas dos movimentos populares urbanos. Esta nova característica se expressou através de dois elementos essenciais: a função social da cidade e a participação da sociedade civil na gestão da cidade.

Os processos de elaboração de uma Lei Constitucional, seja ela federal, estadual ou municipal, expressaram um momento histórico e a correlação de forças entre os diversos setores da sociedade. Esses processos são bastante difíceis porque tratam da elaboração de leis que regulamentam ações dos poderes públicos e da sociedade civil como um todo. Por ser uma atividade que está fora do cotidiano dos movimentos, nem sempre despertam grande interesse para as camadas populares.

No caso de Belém, constatou-se que a maior participação popular ocorreu no momento da elaboração das leis estadual e municipal justamente por se tratarem de questões que estão mais diretamente ligadas ao dia-a-dia da população. E a regulamentação dos direitos que estão contidos nessas leis são em grande parte fruto da organização e da mobilização dos trabalhadores através de suas entidades sindicais, organizações populares e ONGs, entre outras.

Os direitos garantidos em leis devem ser transformados em direitos de fato. Considerando que várias reivindicações do movimento de reforma urbana foram contempladas, torna-se imprescindível que as entidades da sociedade civil comprometidas com as causas populares dêem continuidade às suas lutas visando maiores conquistas e a operacionalização daquelas já regulamentadas em leis, a fim de assegurar objetivamente a função social da cidade. □

Novas publicações da FASE!

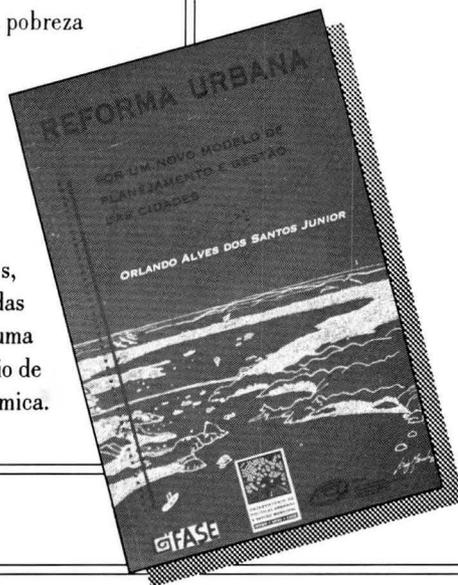
REFORMA URBANA

POR UM NOVO MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

de Orlando Alves dos Santos Júnior

Com o objetivo de contribuir para a superação da pobreza que atinge 60 milhões de brasileiros, estender a cidadania ao conjunto da população, promover o desenvolvimento regional equilibrado e o respeito ao meio ambiente, valorizar as comunidades e as manifestações culturais existentes, REFORMA URBANA pretende resgatar a utopia de cidades justas e democráticas.

No contexto de inúmeras preocupações conjunturais, este trabalho analisa os processos de produção e de difusão das concepções de planejamento urbano e de gestão das cidades, numa pesquisa que teve como referência a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por sua importância demográfica, social, política e econômica.



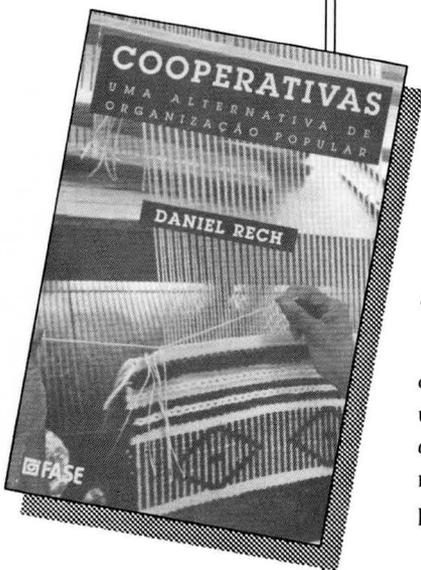
COOPERATIVAS

UMA ALTERNATIVA DE ORGANIZAÇÃO POPULAR

de Daniel Rech

As cooperativas se tornaram, em muitos casos, juntamente com outras organizações, a base organizativa de uma caminhada em busca de uma sociedade mais justa, mais igualitária. Podem se transformar numa das formas da nossa resistência e inserem-se neste esforço de buscar a união, o trabalho conjunto.

COOPERATIVAS, além de fazer uma introdução geral sobre o tema (que traz passo a passo as ações necessárias para a formação de uma cooperativa), coloca a questão do cooperativismo centrada nas classes populares de nossa sociedade. Aqui estão concentrados informação e análise crítica respondendo as clássicas perguntas por quê, para quê e como fazer cooperativismo.



ONDE ADQUIRIR:

FASE: Rua das Palmeiras, 90 • Botafogo • CEP 22270-070 • Rio de Janeiro • RJ
Telefone: (021)286-1441/Fax: (021) 286-1209

Fim de século, novo século. Os cenários e tendências vão se fixando. A agenda do século XXI e o perfil dos atores preparam a passagem. Os instrumentos de análise sobre esta virada apenas copiam toscamente as análises da transição do século XIX para o XX. O historiador Eric Hobsbawm já nos advertiu para o fato do fim do “breve século”, referindo-se ao encerramento do ciclo caracterizado pela Revolução Russa (1917) até a ruína do poderio soviético (1989).

As novas polaridades e a crise de paradigmas vêm se traduzindo numa crise do regime de acumulação e das suas formas institucionais no centro e na periferia do mundo industrializado. Ao lado de questões de ordem cultural, temos o impacto das formas de manejo do meio ambiente que ameaçam o Planeta. Uma crise civilizatória se esboça nos fenômenos de violência civil e nas guerras localizadas.

Mas que lições pretendemos tirar da especificidade dessa crise para os cidadãos que pretendem entrar no século XXI com relativa consciência das incertezas que nos aguardam? Como estaremos, homens e mulheres do “sul do norte” ou do “norte do sul” do globo terrestre, quando soar o gongo da história ao nos vermos diante da longa duração de conflitos não resolvidos na modernidade que ainda dilaceram e atormentam o homem contemporâneo, mesmo quando este pretende se refugiar na má consciência e nos diferentes fundamentalismos?

A história não acabou sua dialética de longa duração. Prisioneiros dos ciclos curtos, esquecemos o ciclo longo. Os vencedores do dia agitam suas bandeiras e, mais audaciosos do que no passado, prognosticam o final da aventura humana ou o seu formato definitivo, esquecendo-se de que os que pretenderam criar regimes econômicos e políticos com duração de mais de mil anos deixaram para a história apenas uma figura monstruosa de sua criação: o genocídio.

O risco de prognosticar o fim da história é que, da imposição de uma via única e de valores estabelecidos desde sempre, resultam formas de exclusão e darwinismo social – a chamada barbárie, que serve de metáfora para a nova desordem desregulamentadora que afeta instituições e direitos. As heranças e as imagens do século que passou não se projetam sobre a forma de sujeitos sociais portadores da capacidade emancipatória mas, provavelmente, os fantasmas que rondam os cenários de nossa crise de fim de século sejam mais próximos da desarticulação social e nacional e se enfrentem através de exercícios financeiros, culturais e militares, onde o virtual e o real se aproximam naturalizando e normatizando os fenômenos.

PROPOSTA n° 68 reunirá um conjunto de reflexões, onde colaboradores e entrevistados apresentarão suas opiniões e pensamentos sobre o cenário do final do século, suas possibilidades e incertezas. Mas, como veremos, as incertezas do futuro estão registradas nos cenários presentes.