proposta

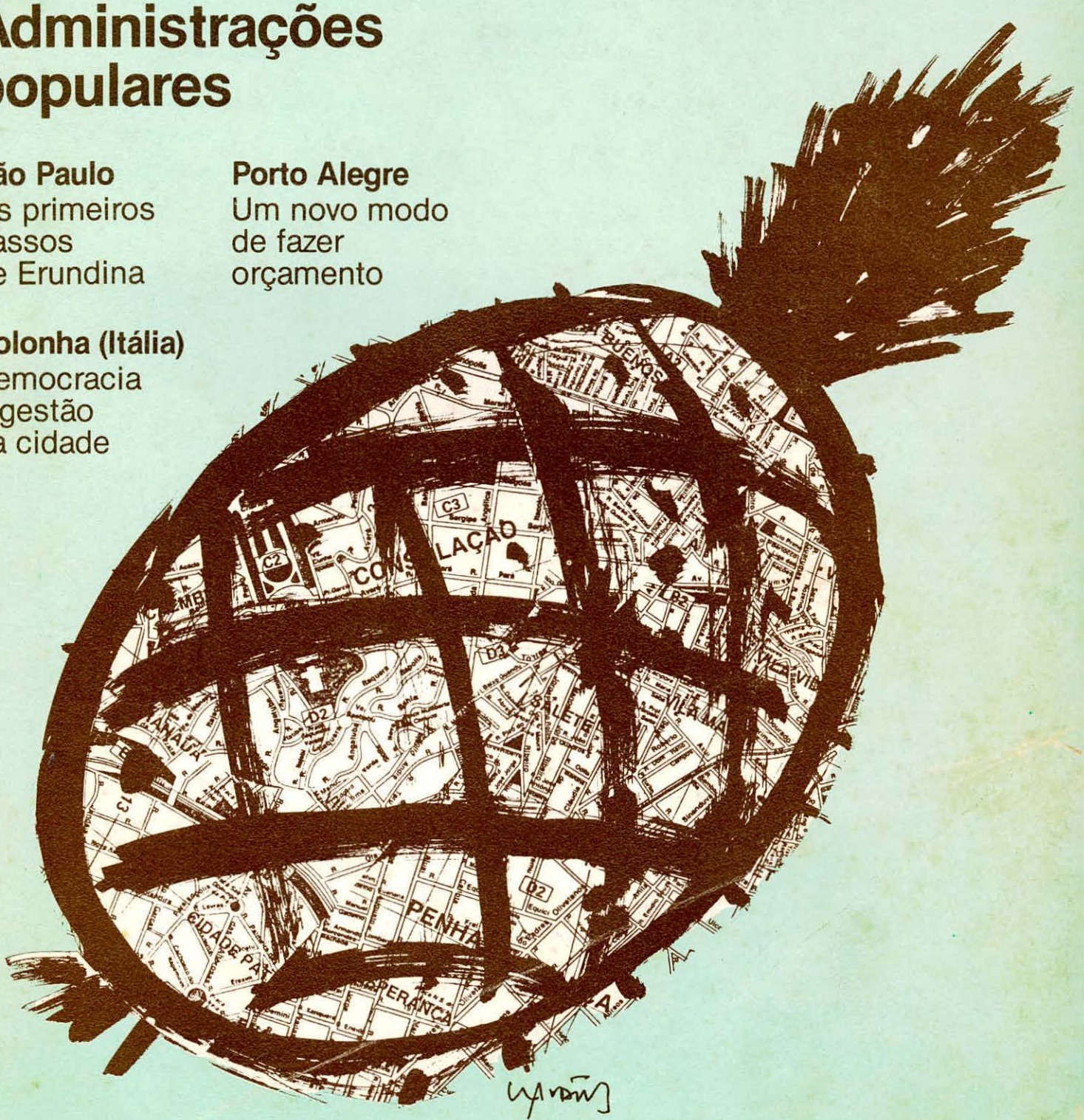
EXPERIÊNCIAS EM EDUCAÇÃO POPULAR

Administrações populares

São Paulo
Os primeiros passos de Erundina

Porto Alegre
Um novo modo de fazer orçamento

Bolonha (Itália)
Democracia e gestão da cidade



FASE

Nº 45

Articulação dos Movimentos Populares

Neste momento de articulação de uma central de movimentos populares a FASE oferece como subsídio para discussão junto aos grupos, associações de moradores e lideranças, sete revistas PROPOSTA que abordam questões de bairros e sindicais.

Destacamos entre elas a Revista PROPOSTA nº 39: **Articulação das Lutas Urbanas – Uma Diversidade de Caminhos.**

Partindo das contradições do processo de produção e reprodução do espaço urbano no Brasil, a Revista nº 39 analisa as concepções em curso sobre a articulação dos movimentos populares em organismos nacionais.

Adquira um exemplar pelo preço de Cr$ 240,00
Assinatura anual, quatro números pelo preço de Cr$ 900,00

OUTROS NÚMEROS DA MESMA TEMÁTICA

- **nº 25** – Escolas Comunitárias: Uma Vivência de 14 anos
- **nº 29** – Associações de Moradores e Participação Popular
- **nº 30** – Formação Sindical em Debate
- **nº 33** – Operário em Construção
- **nº 35** – Mutirões Habitacionais: Da Casa à Cidadania
- **nº 39** – Articulação das Lutas Urbanas – Uma Diversidade de Caminhos
- **nº 40** – Comissões de Fábrica. Uma Década do Novo Sindicalismo

FAÇA SEU PEDIDO A

FASE

Rua Bento Lisboa, 58 – Catete – 22221 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

(021) 285-2998

ADMINISTRAÇÕES POPULARES

SUMÁRIO

Cartas 3

Editorial

Educação e democratização
(Conselho Editorial) 4

Educação Popular

Democracia e participação
(Haroldo Baptista de Abreu e Márcia da Silva Pereira Leite) 5

Rio de Janeiro: em busca da participação popular
(Glazia de Grazia) 8

São Paulo: privilegiar "a reprodução da vida"
(Márcia Aparecida Accorsi Pereira, Flávio Jorge Rodrigues da Silva e Rosângela Dias Paz) 16

Governar São Paulo: primeiros passos da gestão Luiza Erundina
(Entrevista de Raquel Rolnik, da Secretaria Municipal de Planejamento) 21

Porto Alegre: o Orçamento Municipal em discussão
(Maria Suzana Moura e Simone Ambros Pereira) 31

Orçamento Municipal e Participação Popular
(Silvio Caccia Bava) 34

Bolonha: aproximação entre democracia representativa e democracia direta
(Márcia da Silva Pereira Leite) 38

Prefeitura de Bolonha: democratização à italiana
(Entrevista de Renzo Imbeni, prefeito de Bolonha) 43

Gestão Municipal e democratização
(Haroldo Baptista de Abreu) 46

Próximo Número:

Barragens - Movimento Ecológico e Luta pela Terra

Foto de São Paulo - PMSP

Dois artigos discutem os movimentos populares e a nova administração de São Paulo (páginas 16 e 21)

Rio - Rolond Michon

No Rio, a bela paisagem não pode esconder a dura luta dos setores populares por um lugar ao sol na cidade maravilhosa (página 8)

Em Bolonha, democracia representativa e democracia direta procuram conviver harmonicamente. A população é solidamente organizada (páginas 38 e 43)

Bolonha - Gaggioli Umberto (Arquivo CGIL)

Esta edição tem o apoio do SACTES
(Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) Rua Aimorés, 1297 s/403-406 Belo Horizonte - MG - CEP 30140

proposta

Atendimento ao Assinante

Se você necessita de alguma informação de sua assinatura da revista **Proposta**, escreva para o setor de distribuição de publicações da FASE no seguinte endereço:

Rua Bento Lisboa, 58 - 4º andar
22221 - Rio de Janeiro - RJ
ou pelo telefone: (021) 285-2998 ramal 405
Responsável: **Adelir Pires Rodrigues**

Se você mudou de endereço, envie para o responsável acima no mesmo endereço da FASE, o **comunicado de alteração de endereço:**

Nome do assinante: .....
Endereço anterior Rua ..... Nº .....Apto.....
CEP: ..... Cidade ..... Estado.....Tel.: ( )
Endereço atual Rua ..... Nº .....Apto.....
CEP: ..... Cidade ..... Estado.....Tel.: ( )

FASE
A SERVIÇO DA EDUCAÇÃO POPULAR

Escritório Nacional
Rua Bento Lisboa, 58
Catete
22221 - **Rio de Janeiro** - RJ
Tel.: (021) 285-2998

Escritórios Regional Norte
Rua Bernal do Couto, 1329
66030 - **Belém** - PA
Tel.: (091) 222-0318

Trav. Pedro Pinheiro Paes, 330
68440 - **Abaetetuba** - PA
Tel.: (091) 751-1181

Caixa Postal 73, Folha 27,
Quadra 07 ou Lote 07
68500 - **Marabá** - PA
Tel.: (091) 322-1591

Av. Presidente Médice, 1992
68700 - **Capanema** - PA
Tel.: (091) 821-1716

Av. Getúlio Vargas, 1295
Caixa Postal 2259
69013 - **Manaus** - AM
Tel.: (092) 234-6761

Rua Leôncio Pires Dourado, 880
Caixa Postal 375
65900 - **Imperatriz** - MA
Tel.: (098) 721-4474

Rua Osvaldo Cruz, 1314
Centro
65020 - **São Luís** - MA
Tel.: (098) 221-1175

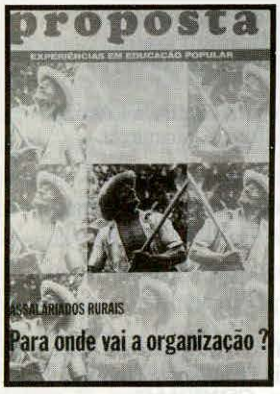
Rua Darci de Freitas Queiroz, 1160
78250 - **Pontes e Lacerda** - MT
Tel.: (065) 266-1146

CARTAS

CARTAS é um espaço aberto aos leitores de Proposta para troca de informações, críticas, polêmicas, sugestões, etc. As cartas devem vir assinadas e com endereço do remetente. Podem ser selecionadas para publicação no todo ou em parte. Podem ser enviadas para revista Proposta, Conselho Editorial, Rua Bento Lisboa, 58 - Catete Rio de Janeiro RJ CEP 22221.

Assalariados rurais: a polêmica continua

A criação dos sindicatos de empregados rurais e da própria Feraesp (Federação dos Assalariados Rurais do Estado de São Paulo) encontra resistência nos setores mais conservadores do movimento sindical brasileiro. Encontra resistência ainda na violenta oposição que fazem os patrões a este tipo de iniciativa.



Temos a consciência de que este quadro não poderia ser diferente. Vivemos um sindicalismo hoje culturalmente atrelado às estruturas arcaicas que o Estado brasileiro impôs à organização dos trabalhadores desde o tempo de Getúlio Vargas.

O movimento sindical de hoje cumpre com eficiência as atribuições que lhe foram dadas através da conhecida legislação sindical brasileira: o corporativismo, o assistencialismo, o presidencialismo e o autoritarismo são elementos presentes na vida sindical que impedem uma maior participação dos trabalhadores e um crescimento de um sindicalismo enquanto instrumento de luta da classe trabalhadora.

Lutamos e defendemos uma maior democratização do Estado e maior participação dos trabalhadores nas decisões político-sociais e econômicas, porém, a grande maioria dos dirigentes tem dificultado essa mesma participação no âmbito sindical.

A Feraesp pretende não apenas organizar os assalariados rurais em seu próprio sindicato como também proporcionar com a sua humilde contribuição o debate político sindical rumo ao rompimento dessas estruturas e conceitos arcaicos antiorganização dos trabalhadores.

Quanto aos patrões, não há muito o que discutir: estão em defesa dos seus interesses de classe; ressalte-se apenas o fato curioso de que estes conseguem, de forma unida com o sindicalismo conservador, desenvolver ações para bloquear a construção do sindicato dos assalariados rurais.

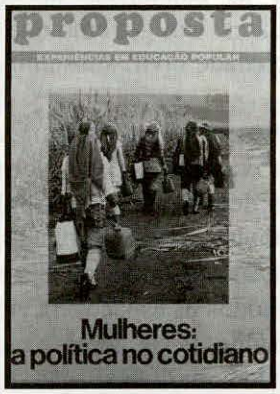
Não seria necessário dizer que nossa proposta tem embasamento legal na Constituição Federal de 1988, só o fazemos para esclarecimento, porém isto não vale para aqueles que possuem consciência do verdadeiro papel do sindicalismo em qualquer sociedade, pois que historicamente declarados ilegais pelas classes dominantes foram aqueles movimentos de trabalhadores que mais demonstram firmeza na luta.

Orgulha-nos o trabalho desenvolvido pela FASE-Jaboticabal na região de Ribeirão Preto. Identificado com as reais necessidades da população mais sofrida, encontra nos assalariados rurais a razão do seu trabalho de educação popular que, centrado nas questões da comunidade, não poderia ignorar a ação destes trabalhadores rumo à sua organização sindical.

Criticam a FASE aqueles que querem impedir o crescimento da verdadeira organização dos trabalhadores.

Helio Neves
Presidente da Feraesp

Movimento de mulheres



Estamos enviando para vocês nossos relatórios, cartazes e cartilhas. Recebemos a revista **Proposta** número 41, a qual traz uma relação de organizações de mulheres do Brasil. Infelizmente, a área rural de Pernambuco não foi mencionada. Esperamos que na próxima publicação isso seja corrigido. Sem mais para o momento, nossas melhores saudações.

Vanete Almeida
Assessora do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais - Pólo Sertão Central, PE.

NOTA DA REDAÇÃO

Agradecemos as publicações enviadas. O Setor de Documentação do Programa Nacional da FASE, no Rio de Janeiro, as recebeu com carinho. Quanto à omissão da referência aos movimentos de mulheres da área rural pernambucana, vamos desde já começar a corrigir esta falha (não havia um arquivo tão completo disponível). O endereço do Pólo Sindical do Sertão Central de Pernambuco, para os leitores interessados em conhecer melhor o trabalho do movimento de mulheres trabalhadoras rurais da região, é Rua Padre Ferraz, 232, Serra Talhada (PE).

Nota do Editor

As ilustrações publicadas no nº 44, págs. 12 e 13, caricaturando as figuras de Delfim Netto e Tancredo Neves, foram feitas a partir da obra do cartunista Paulo Caruso publicada na revista *Senhor*, nº 200

Escritórios Regional Nordeste
Rua Professor João Bosco, 73
Parque Araxá
60430 - **Fortaleza** - CE
Tel.: (085) 223-4056

Rua Dr. Inácio Dias, 2148
63430 - **Icó** - CE
Tel.: (085) 731-1064

Rua Barão de São Borja, 495
Boa Vista
50070 - **Recife** - PE
Tel.: (081) 221-5478

Rua Gonçalves Dias, 62
Farol
57055 - **Maceió** - AL
Tel.: (082) 221-0667

Rua Barão do Rio Branco, 93
Califórnia
45600 - **Itabuna** - BA
Tel.: (073) 211-4498

Escritórios Regional Sul-Sudeste
Rua Antonio Aguirre, 117
Centro
29015 - **Vitória** - ES
Tel.: (027) 223-7436

Av. Pres. Wilson, 113 - Conj. 1302
20030 - **Rio de Janeiro** - RJ
Tels.: (021) 220-7198 / 262-2565

Rua Loefgren, 1651 - Casa 06
Vila Clementino
04040 - **São Paulo** - SP
Tel.: (011) 549-3888

Rua Mimi Alemagna, 37
Centro
14870 - **Jaboticabal** - SP
Tel.: (0163) 22-5219

Rua Gaspar Martins, 470
90220 - **Porto Alegre** - RS
Tel.: (0512) 25-0787

Educação e democratização

Um projeto de educação popular só é legítimo quando supõe a soberania popular como princípio, meio e fim de qualquer processo social concreto. Sem esta condição não é possível qualificar os experimentos político-educativos como populares ou libertadores. A democratização da sociedade não é um simples artifício operacional ou tático. Entendida como um processo permanente de ampliação da soberania popular, constitui condição indispensável para a transformação histórica a ser empreendida pelas classes populares. Representa, também, uma conquista que transcende interesses particulares e se universaliza.

Com base nessas premissas a revista **Proposta** dá início a uma reflexão sobre o valor democrático das lutas populares. As demandas dos movimentos e os debates sobre a participação popular na gestão pública de alguns municípios assumem, aqui, a qualidade de fio condutor de uma questão estratégica que não se limita aos interesses em jogo nas prefeituras ou movimentos particulares.

Essas premissas são particularmente relevantes quando um governo eleito pelo sufrágio universal tenta implementar um projeto de modernização conservadora, desconsiderando as conquistas da sociedade brasileira e, sobretudo, de suas classes populares. Um governo que se considera soberano, acima da Constituição e da sociedade civil, subsumindo a racionalidade democrática na razão de Estado.

Se os valores democráticos e transformadores constinuam presentes nas demandas sociais, ainda que encobertos pela intensa propaganda oficial e oficiosa, a iniciativa das forças democráticas e populares pode ser recuperada. A disputa verifica-se, portanto, entre a ampliação da soberania popular e a sua restrição pela modernização conservadora. Nesse embate é fundamental a ação político-educativa em todos os espaços da vida social.

A educação popular assume, neste contexto, um papel de esclarecimento e persuasão que transcende a mera formação de grupos de lideranças/ativistas, ainda que este trabalho deva ser preservado. Entendendo a política educativa das entidades e agentes de educação popular como parte integrante da disputa pela hegemonia em curso na sociedade,torna-se indispensável desenvolver a capacidade de formulação de políticas públicas democráticas e reformadoras pelos sujeitos sociais coletivos. Sem incorporar propostas concretas de superação das necessidades sociais, a democratização com participação popular corre o risco de tornar-se uma doutrina vazia de movimentos sociais esvaziados.

Conselho Editorial

FASE

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS P/ ASSISTÊNCIA SOCIAL E DUCACIONAL
Rua Bento Lisboa, 58 - Catete
Rio de Janeiro, RJ, 22221

Diretoria Executiva da FASE
Jorge E. Saavedra Durão (Coordenador Nacional) - Maria Emília L. Pacheco (Coordenadora Nacional Adjunta) - Virgílio Rosa Netto (Diretor Administrativo e Financeiro) - Mateus Henricus Oterloo (Coordenador Regional Norte) - José Orlando Falcão (Coordenador Regional Nordeste) - Lorenzo Zanetti (Coordenador Regional Sudeste-Sul).

proposta

Experiências em Educação Popular
Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial
Alberto Lopez Mejía •Alfons Klausmeyer • Haroldo Baptista de Abreu • Jean-Pierre Leroy • João Ricardo Dornelles • Jorge E. Saavedra Durão • Lourdes M. Grzybowski • Maria Emília L. Pacheco • Pedro Claudio Cunca Bocayuva • Ricardo Tavares

Coordenação Geral
Maria Emília L. Pacheco

Editor-responsável
Ricardo Tavares
(Reg. Prof. 18135)

Planejamento Gráfico e Editorial
Alfons Klausmeyer

Organização
Haroldo Baptista de Abreu
Márcia da Silva Pereira Leite

Capa e Arte
Marcelo Riani

Projeto Gráfico e Diagramação Eletrônica
Cecília Leal/Marta Heilborn
CONEXÃO

Edição de Fotografia
Lourdes Grzybowski

Revisão
João Luiz Pacheco
Domício A. dos Santos

Ilustração da Capa
Claudius Ceccon

Promoção e Divulgação
Felícia A. de Moraes

Distribuição e Vendas
Paulo Martinechen Neto

Redação
Rua Bento Lisboa, 58 Catete
Rio de Janeiro RJ 22221
tel. (021) 285-2998

Democracia e participação

Haroldo Baptista de Abreu *
Márcia da Silva Pereira Leite **

O tema da participação popular, seu significado e seu alcance para a democratização da sociedade brasileira, vem ocupando lugar de destaque, nos últimos anos, quer nas análises dos cientistas políticos empenhados em compreender possibilidades e limites da "transição", quer na fala e na ação dos sujeitos desejosos de fazê-la avançar - como a Igreja, os movimentos populares e os partidos de esquerda (particularmente no âmbito das administrações municipais conquistadas em processos eleitorais recentes).

Muitas vezes, as formas de participação foram convertidas em panacéia, cuja propriedade intrínseca seria a cura de todos os males derivados da tradição conservadora e excludente da sociedade brasileira. Não se pode negar, no entanto, o conteúdo inovador que esse tema comporta entre nós, ao substantivar a democracia, possibilitando tanto sua aproximação ao princípio de soberania popular, quanto sua orientação no sentido do atendimento às demandas sociais. E, sobretudo, ao romper com a concepção autocrática de Estado presente em amplos setores das classes dominantes brasileiras.

Não é insignificante o fato dessa temática estar colocada na agenda política, não por iniciativa de governo federal ou sequer estadual, pois, embora em alguns estados a proposta de uma democracia participativa tenha sido enfatizada, nada ou muito pouco foi concretizado nesta direção. Na verdade, ela se apresenta como relevante para a construção de uma democracia substantiva em nosso país por iniciativa da sociedade civil. Produto do movimento que buscou romper com os limites postos ao processo de democratização por forças do regime anterior, cuja compreensão das "incertezas do jogo democrático" oscilou, no máximo, no espectro da "abertura lenta, gradual e segura" à transição controlada a cargo da chamada "oposição confiável".

Lourdes Grzybowski

Os anos 80 foram palco de um processo de democratização cujo caráter não foi estritamente formal

Assim sendo, consideramos que os anos oitenta precisam ser recuperados como palco de um processo de democratização da sociedade e do Estado brasileiros, cujo caráter não foi estritamente formal, mas significou um avanço efetivo no campo da participação política popular, do reconhecimento da legitimidade de expressão dos interesses e necessidades dos subalternos no espaço público e da livre organização política, partidária, sindical e comunitária das forças sociais. Processo cujo ritmo e vigor, ressalvada evidentemente a crise do regime ditatorial que se desenvolveu fortemente associada à crise do chamado "modelo econômico", foi em grande parte determinado pela reorganização da sociedae civil, em curso desde a década de setenta.

Novas alternativas

O movimento sindical, por exemplo, renovado com o ABC paulista, a reorganização dos trabalhadores rurais e a emergência do sindicalismo de classe média, produziu novas alternativas em termos de organização como as oposições sindicais, as comissões de fábrica, as articulações sindicais pela reforma da estrutura corporativa sindical e centrais sindicais como a CUT e CGT. Ao mesmo tempo, ao ultrapassar o econômico-corporativo com reivindicações que incidiam sobre a institucionalidade democrática, foi conquistando novos direitos, primeiro de fato e, posteriormente, incorporados à institucionalidade jurídica. Hoje, a legitimidade da CUT, enquanto entidade que organiza e expressa os trabalhadores, é reconhecida pelo capital e pelos detentores do Estado.

* Professor de História e ex-assessor nacional da FASE
** Professora do Departamento de Ciências Sociais da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Na frente urbana, a eclosão dos movimentos sociais organizados espacialmente por bairros, favelas e loteamentos ou, ainda, a partir de temas específicos (transporte, saneamento, habitação etc.) traduzia a luta pela reprodução e consumo dos despossuídos da cidade. As demandas sociais urbanas articularam-se, pouco a pouco, com a consciência da exclusão social e política a que os segmentos subalternos da sociedade estavam relegados, levando a luta pela democracia a assumir papel de destaque e forçando o Estado, através das diversas agências governamentais, a reconhecer associações, movimentos e federações como seus protagonistas legítimos. Da mesma forma, outros movimentos que encaminhavam questões referidas à reprodução da vida, como os ecológicos, o movimento negro, de mulheres etc. conquistaram a incorporação dos temas e problemas propostos à pauta da cidadania.

Paralelamente, os partidos socialistas identificados com as classes subalternas constituíram-se como sujeitos efetivos do processo de democratização, por um lado, ao participarem dos diversos movimentos, apoiando-os publicamente, contra os interesses excludentes e antidemocráticos com que se defrontavam. Por outro, através de sua atuação no Parlamento, muitas vezes tentando torná-lo "caixa de ressonância" da sociedade civil e, sobretudo, buscando conformar uma institucionalidade o mais próxima possível dos interesses e necessidades populares. Além disso, pretenderam, e algumas vezes o conseguiram, imprimir direção política a movimentos fragmentados, visando evitar sua dispersão em reivindicações particularistas, através de sua unificação em uma frente de luta comum.

O surgimento de uma consciência da necessidade de ampliação da cidadania e a afirmação de valores democráticos e reformadores no campo dos movimentos populares somaram-se às demandas pela Assembléia Nacional Constituinte de amplos segmentos da sociedade brasileira hegemonizados pelos liberais. Embora a convivência contraditória com a maioria conservadora no Congresso Constituinte tenha estabelecido limites às conquistas democráticas, a Constituição de 1988 representou um grande avanço no plano institucional-legal, incorporando bandeiras históricas da sociedade civil e, em especial, dos trabalhadores.

Em termos da formalização das regras básicas do regime democrático, conquistou-se a garantia das liberdades políticas, a ampliação do sufrágio universal, do sistema representativo e demais procedimentos democráticos, além da iniciativa popular legislativa, do referendo e do mandado de injunção para preservação dos direitos de cidadania.

No que se refere aos trabalhadores, destacam-se entre os novos direitos a autonomia de organização sindical, as limitações à demissão imotivada, a jornada de 44 horas semanais, a remuneração da hora extra 50% acima da hora normal e o abono de férias, a ampliação da licença-maternidade e a instituição da licença-paternidade, além da eleição de delegados sindicais e a definição do turno de seis horas para algumas categorias.

O usucapião especial urbano, a função social da cidade e da propriedade, com a possibilidade de separar o direito privado de propriedade do direito público de construir, o imposto progressivo sobre imóveis subutilizados, o direito aos equipamentos e serviços etc. representam importantes conquistas para os diversos segmentos sociais excluídos da vida urbana e da própria cidadania.

Não devemos nos esquecer, também, que a nova Constituição assegurou garantias inéditas quanto à questão da preservação do meio ambiente e da qualidade de vida, bem como reconheceu direitos fundamentais das mulheres, dos negros, dos índios etc. Contudo, o avanço desses temas no plano institucional não correspondeu às práticas cotidianas, que têm, ainda, por marca os abusos e as violências perpetrados contra o meio ambiente e contra esses segmentos.

Hoje a legitimidade da CUT é reconhecida pelo capital e pelo Estado como força representativa dos trabalhadores

Evidentemente não desconhecemos as dificuldades enfrentadas para a vigência real dos novos direitos. Alguns permanecem, até os dias de hoje, carentes de legislação complementar para sua efetiva concretização. Outros ainda não foram aceitos pelos capitalistas e elites conservadoras, que preferem enfrentar as demandas judiciais e a ação política por sua implementação a reconhecê-los plenamente.

Consciência de direitos

Ressalvamos, contudo, sua importância tanto no plano institucional como no plano simbólico, ao produzirem uma nova consciência de direitos. Aspecto que não nos parece destituído de relevância, precisamente porque foi a consciência dos direitos de cidadania, ainda não assegurados, que orientou a luta durante o processo constituinte, a nível federal, estadual e municipal, pela sua aquisição e inscrição no plano institucional. Essa nova consciência legitimou, ainda, a emergência de novos temas na pauta da cidadania. Superando, portanto, a concepção, que pensa os direitos como aquilo que está estatuído em lei, incorporou a legitimidade da transformação da legalidade existente na direção dos interesses e necessidades dos subalternos.

Basta lembrarmos a respeito a ativa participação dos "lobbies" populares, organizados pelos movimentos, pela CUT, e por muitas outras articulações em diversas questões de interesse das classes subalternas, como, por exemplo, as relativas à reforma urbana, à reforma agrária, à política habitacional, ao direito de greve etc.

Extremamente significativa em todo esse processo, a participação popular teve sucesso em assegurar a incorporação efetiva dos subalternos à política, tornando explícito que a democratização da sociedade brasileira não se faria sem ela. E, ainda, revelou, de forma inequívoca, um comprometimento dos seg-

mentos organizados das classes populares com esse conjunto de mudanças. Compromisso que se expressou tanto através da eleição de representantes para o processo constituinte a nível federal, estadual e municipal, quanto pela pressão exercida para a obtenção dessas conquistas. E que se traduziu, por fim, em uma cultura política, na qual os valores democráticos e reformadores não se limitam a uma razão instrumental, mas detêm centralidade no projeto de organização de uma nova sociedade.

Incorporados à própria campanha presidencial, através da candidatura Lula, esses valores permitiram recolocar na agenda política a questão da ampliação do Estado, envolvendo efetividade da cidadania e a requalificação das formas representativas, no sentido da organização e expressão da vontade popular.

Em resumo, consideramos que esta análise desvenda o papel decisivo desempenhado pelos movimentos sindicais e populares e por todos os partidos de esquerda tanto no processo de ampliação da cidadania, quanto na formação de uma opinião pública democrática. Trata-se de um movimento que não se resume ao plano simbólico, mas que vem se concretizando como um compromisso político desses setores com a consolidação da democracia na sociedade brasileira.

Ressalvamos, porém, que as eleições diretas para a Presidência da República, que consumam o eixo da luta democrática definido no movimento pela Assembléia Nacional Constituinte e pelas diretas, revelam-nos que a maioria da sociedade civil encontra-se, ainda, hegemonizada por uma visão conservadora da vida social. Visão que se traduz, no governo eleito, pela recuperação dos valores do Estado mínimo e do livrecambismo, típicos do liberalismo do século XIX, e pela reprodução de práticas autocráticas como o desrespeito à institucionalidade democrática e o "arrocho salarial".Ambas encobertas por um discurso de modernização, que vem sendo amplamente divulgado pelos meios de comunicação de massa. Mas, na verdade, o que a síntese desses valores produz é a lógica da modernização conservadora, novamente atualizada como razão de Estado.

Fato que torna patente a necessidade de um trabalho político-educativo não apenas no interior dos movimentos organizados, mas que se desenvolva como um processo de esclarecimento político, envolvendo o conjunto da sociedade civil, sobretudo as classes populares. Nessa perspectiva, parece-nos que o desafio hoje colocado para os projetos de "educação popular", intelectual e moralmente comprometidos com o processo de democratização radical da sociedade, consiste na sua articulação com uma cultura nacional-popular que faça avançar a racionalidade e os valores democráticos e reformadores.

Na verdade, o que se coloca na ordem do dia é qual o conteúdo intelectual e moral da sociedade que se pretende desenvolver, como uma racionalidade que proporcione o acúmulo de forças pelas diferentes classes populares e, ao mesmo tempo, represente também conquistas significativas em relação às condições objetivas de vida e à própria consciência do processo histórico-universal.

Arquivo FASE/Rio

Rio de Janeiro: em busca da participação popular

Grazia de Grazia*

O objetivo deste artigo é analisar as demandas por participação popular a partir da concepção encaminhada pelos movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro, ao final dos anos 70 e início dos 80, período em que os movimentos sociais urbanos (MSU) se fortaleceram articulando-se, principalmente, na região metropolitana, através de entidades que buscavam encaminhar conjuntamente reivindicações para resolver os problemas comuns.

Grandes mobilizações ocorreram em Nova Iguaçu (Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu-MAB), Caxias (Federação das Associações de Moradores de Caxias - MUB), na Zona Oeste do Rio de Janeiro (Conselho União de Bairros - CUB), município do Rio de Janeiro (Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro - Famerj), Faferj (Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro), e, posteriormente, em Niterói (Federação das Associações de Moradores de Niterói - Fanit), São Gonçalo (União das Associações de Moradores de São Gonçalo) e São João de Meriti (Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti - ABM).

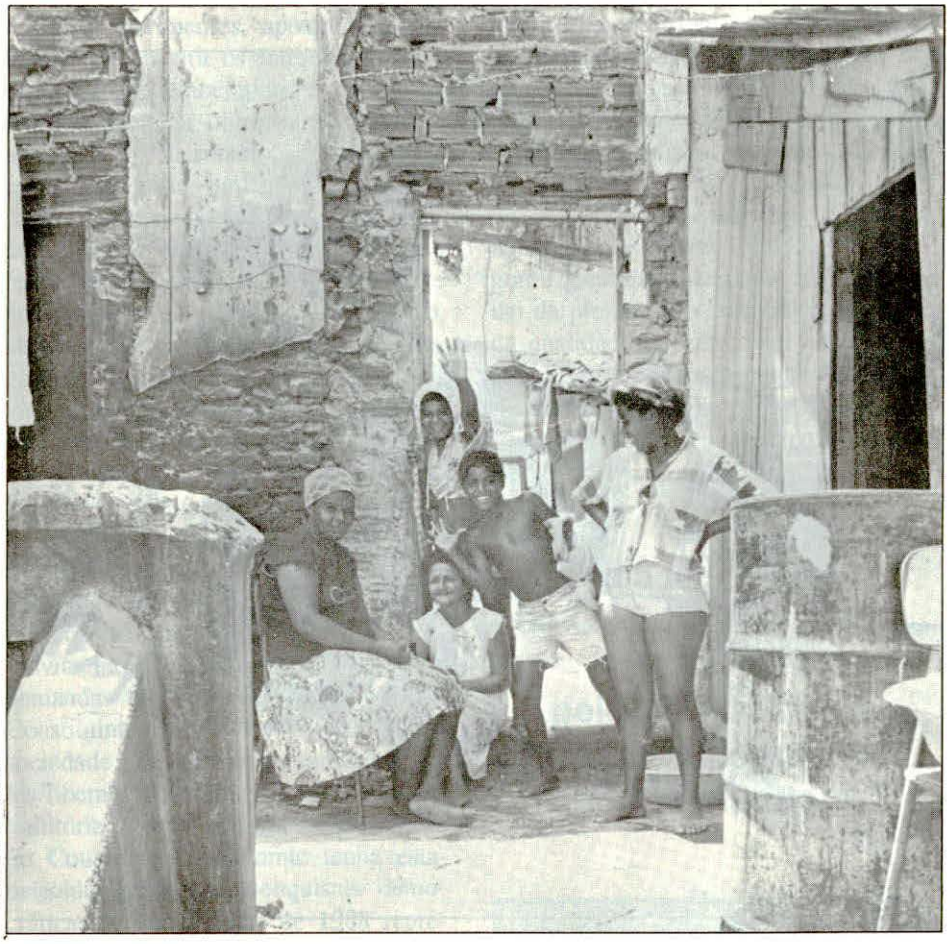
Todas essas mobilizações tinham por objetivo tornar público os grandes problemas urbanos vividos pela população e pressionar o Estado, em suas diversas esferas, para que respondesse a essas carências. Significavam também um exercício do direito de cidadania, do direito de manifestação e exigiam, em contrapartida, que as entidades fossem ouvidas e recebidas pelas autoridades (até 1982, as mobilizações não ultrapassavam os portões dos palácios governamentais, pois a maioria dos governos municipais e principalmente o estadual não se mostrava disposta a negociar com a população organizada).

Por outro lado, o movimento tendia a ver o Estado como monolítico, não percebendo condições de penetrá-lo e valorizando, como princípios fundamentais de sua própria atuação e autonomia do movimento e a pressão sobre os governos, o que exigiria a construção de um movimento forte e unificado. A unificação dos movimentos implementou-se através da Famerj, a partir dos anos 81/82 e já em 1983, no primeiro congresso da entidade, todos os movimentos municipais e regionais passaram a compor a estrutura da Federação.

Participação da Famerj

Em 1982, crescia o debate no conjunto da sociedade sobre o processo de abertura política, tendo sido definidas eleições para governadores. As lideran-

*Técnica em educação popular da FASE/RJ



Arquivo FASE/Rio

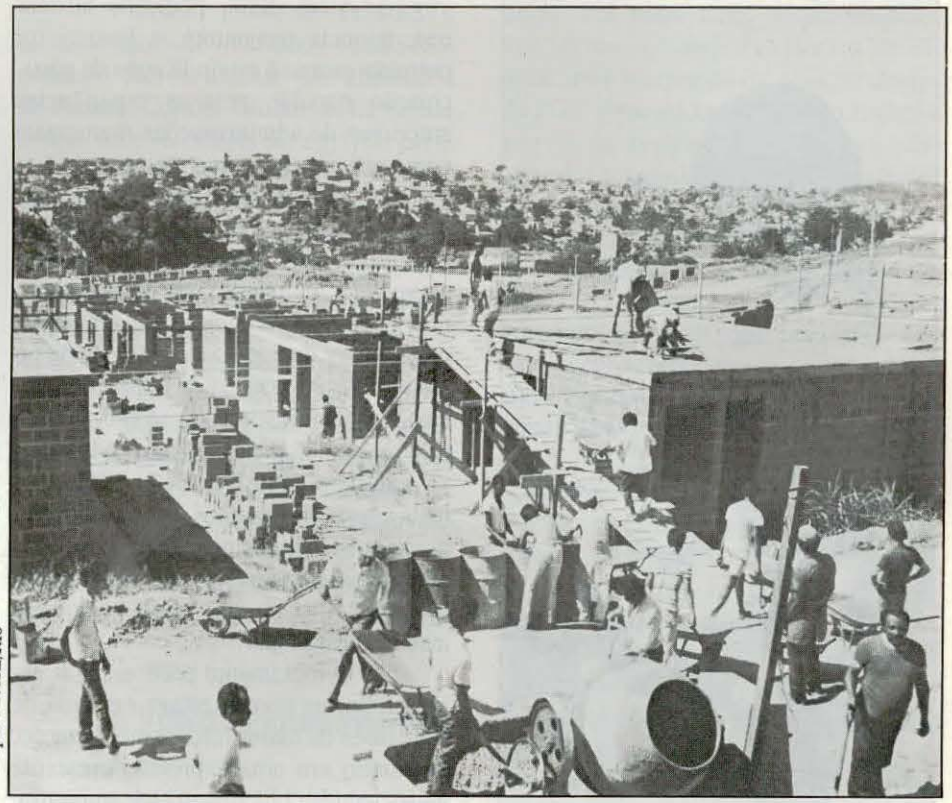
Nos bairros populares cresceu a organização popular, com destaque no Rio, para a luta dos loteamentos

ças da Famerj encaminharam, então, um processo de debate entre as associações de moradores, visando a elaboração de um documento que expressasse os princípios básicos de um governo democrático, cobrando compromissos dos candidatos. Podemos considerar a ousadia desse encaminhamento, naquela conjuntura, se levarmos em conta que o movimento pouco havia acumulado em termos de reflexão sobre a natureza do Estado, suas contradições e suas funções, a não ser que deveria atender as carências da população.

Como fruto desse debate foi elaborado um documento que, além de contextualizar a realidade urbana e analisar a conjuntura política, reivindicava um novo Estado, democrático, que contemplasse a participação da população organizada através dos partidos e das entidades representativas da sociedade civil, seguindo alguns princípios básicos:

"Que o (...) programa (de governo) seja claro, que todas as propostas sejam articuladas e apontem o mesmo objetivo de justiça social (...). Os outros princípios, que complementam o primeiro, são: a descentralização do poder, de forma democrática (...); criação de canais permanentes de comunicação entre o Estado e a população, através de suas entidades representativas, consultando-as (...), fornecendo-lhes todas as informações (...); reconhecimento das associações de moradores como entidades representativas da população; redirecionamento dos investimentos públicos, colocando como prioritário o atendimento às necessidades básicas das áreas carentes; promoção de amplo debate entre o Executivo, o Legislativo e as associações de moradores sobre os orçamentos municipal e estadual antes da sua aprovação; acompanhamento pela Famerj da execução dos programas aprovados (...); eliminação da manipulação política sobre os serviços públicos, colocando-os como um direito da população ... impedindo que se tornem instrumentos de lucros de empresas que especulam as necessidades do povo(...) (Famerj , "As associações de moradores e o Estado Democrático", abril de 1982).

Esse documento foi aprovado pelo conselho de representantes da entidade, instância que reúne os representantes das associações de moradores do Estado do Rio de Janeiro, e entregue aos candidatos a governador em um debate em setembro de 1982, sendo assinado por todos os candidatos que compareceram ao mesmo.



Arquivo FASE/Rio

Mutirão: construção de casas, construção de sujeitos coletivos

Com a vitória de Leonel Brizola, do PDT, o movimento elaborou novo documento, que reafirmava as propostas contidas no anterior:

"Ao se inaugurar um novo período político no país, com a eleição dos governadores, e particularmente no Rio de Janeiro, onde o governador surge com expressiva votação popular, sentimos a necessidade de expressar o nosso empenho de participar, contribuindo para que este governo seja absolutamente bem-sucedido, desde que seu compromisso seja o de realizar uma gestão democrática, participante, descentralizada e na qual as prioridades dos investimentos públicos estejam voltadas para as necessidades básicas da população.(...) Propomos, portanto, que essa relação com o novo governo seja permanente em todos os níveis e em todas as etapas da administração, desde a fase da definição de prioridades até o controle da sua execução (Famerj, "Proposta de relações entre as associações de moradores e o novo governo do Estado do Rio de Janeiro", 1983).

Um grande encontro, em Olaria, em 27 de março de 1983, entre o novo governador, seu secretariado e 10.000 pessoas, representando 150 AMAs (associações de moradores) marcou a entrega do documento. Além deste, cada AMA elaborou seu documento específico e cada região e cada movimento de luta mais geral da Famerj produziram uma avaliação das carências, com as correspondentes propostas.

Noções de cidadania

A gestão dos serviços públicos na cidade, a distribuição dos investimentos e o controle orçamentário tornavam-se questões importantes para aquelas associações. A noção de cidadania não se reduzia ao simples reconhecimento dos direitos, mas colocava, também, o compromisso dos cidadãos com uma nova concepção de bem-estar.

Arquivo FASE/Rio

Agentes do governo tentam cooptar as lideranças mas estas podem resistir se tiverem consistência política

Além disso, podemos afirmar que, naquela conjuntura, a Famerj foi pioneira quanto à reivindicação de participação popular, pois as experiências anteriores de administrações municipais com participação, como os casos de Lages (PR), Piracicaba (SP), Boa Esperança (MT), etc., haviam sido iniciativas do Executivo. As lideranças da Famerj apontavam a necessidade de acompanhar as mudanças nacionais e a demonstração ativa da população organizada no esforço de construção de uma nova sociedade democrática. As afirmações de diretores em assembléias das AMAs deixavam clara essa disposição: "Basta de tanta espera nos portões dos palácios para dizer que queremos água. Hoje nós ainda reivindicamos água, mas queremos participar no onde e no como será instalada essa água".

O movimento pôde assumir essas propostas porque estava em uma de suas fases de maior força e mobilização. A Famerj era uma expressão crescente na sociedade civil e na grande imprensa. As AMAs multiplicavam-se. Hoje, porém, nos indagamos se aquelas propostas levavam em consideração a realidade interna do movimento, a sua organização, o amadurecimento de seus quadros e lideranças e o nível de participação e apropriação pelos moradores destas novas formas de relacionamento com o Estado.

A Famerj já havia conquistado, desde 1981, um canal de participação junto ao BNH (Banco Nacional da Habitação), com o objetivo de solucionar problemas de despejos e de construção dos conjuntos habitacionais. Nessa instância já era possível vislumbrar os problemas que poderiam ocorrer, mas a ausência de uma avaliação coletiva e, de certa forma, a esperança do conjunto do movimento e com a eleição do novo governador, obscureceram a importância dessas questões.

O governador Brizola declarou a Famerj entidade de utilidade pública, criou alguns programas sociais como a campanha **"Mãos à obra nas escolas"** (reformas de escolas públicas com a ajuda das AMAs), **"Cada família, um lote"** (concessão de títulos a posseiros instalados em algumas terras do Estado) e outros. O acesso aos gabinetes tornou-se mais fácil e alguns conselhos foram criados nas secretarias de Habitação e Trabalho, Transporte, Segurança e Direitos Humanos. Esses conselhos eram consultivos e contavam com a participação da Famerj, da Faferj, de institutos profissionais, da CUT (Central Única dos Trabalhadores), da CGT (Central Geral de Trabalhadores) e representantes das secretarias.

Os conselhos, no entanto, tiveram vida curta, pois as questões fundamentais não lhes eram submetidas, sendo centralizadas e decididas no âmbito do gabinete do governador, que, geralmente, surpreendia os membros dos conselhos com o anúncio de suas decisões pela imprensa. Por outro lado, o movimento não conseguiu criar canais de comunicação com os seus representantes nos conselhos, nem sequer obter consenso interno sobre as formas de participação, o que impedia um melhor aproveitamento do canal criado.

Nessa época (1983-1984), começou a tomar corpo como uma tendência do movimento, embora ainda minoritária, uma concepção que apontava "a construção de um poder paralelo para combater o Estado capitalista", condenando a participação nas agências de governo do Estado como reformismo e cooptação.

No município do Rio de Janeiro, o prefeito Jamil Haddad criara a Comissão de Desenvolvimento Urbano, da qual participavam representantes das secretarias municipais, das entidades de moradores, de profissionais e de setores empresariais, com o objetivo de planejar o desenvolvimento da cidade. Mas essa comissão deixou de funcionar após a conquista da redução do índice do gabarito de construção no novo zoneamento de Botafogo, pela Famerj, pela associação do bairro e por diversas outras entidades. Além das pressões políticas, a posse de um novo prefeito, também nomeado pelo governador, esvaziou a proposta. Somente ao final de seu mandato, em dezembro de 1985, o então prefeito Marcelo Alencar submeteu à Câmara de Vereadores o projeto de lei de desenvolvimento urbano, até hoje ainda não aprovado, apesar da pressão do movimento.

Apesar de frustrada a experiência com o projeto de lei, ela deu origem a uma maior articulação da Famerj com

as demais entidades, sobretudo com os sindicatos dos engenheiros e arquitetos, IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) e diversas entidades de assessoria. Esta articulação, que existe até hoje, elaborou um substitutivo ao projeto de lei, coordenando uma luta por sua aprovação junto à Câmara de Vereadores. Esta mesma articulação teve, posteriormente, um papel fundamental na luta pela reforma urbana e na formulação de emendas populares nos processos constitucionais (federal, estadual e municipal).

Em 1986, o prefeito Saturnino Braga, eleito por voto direto da população carioca, criou em cada região administrativa os Conselhos Governo-Comunidade (CGC), compostos por representantes de setores administrativos das regiões, de associações de moradores e de outras entidades e coordenados pelos administradores regionais (que eram indicados pela Prefeitura). O orçamento municipal continha uma rubrica específica para os CGCs, embora com montante pequeno. Cada região administrativa definia suas prioridades, de forma mais ou menos democrática, e a coordenação das regiões administrativas decidia como a verba seria dividida pelas regiões.

Vários problemas podem ser levantados nessa experiência. Nem a Famerj, nem as AMAs intervieram coletivamente quando da criação dos CGCs. Quando pretenderam fazê-lo, ela já se encontrava em andamento. A grande maioria das AMAs encarava com simpatia essa participação, que constituía uma forma de carrear para o poder público os problemas dos bairros. Além disso, existia uma crença na resolução desses problemas pelo governo do PDT. A região adminisrativa, porém, não representava um poder efetivo na administração municipal. A descentralização, assim efetuada, significou, portanto, "descentralizar problemas" e não o poder de solucioná-los. Significou, ainda, na prática, transformar o instrumento da participação em instrumento político-partidário, o que foi demonstrado quando o prefeito saiu do PDT e algumas associações de moradores, estimuladas pelos diretórios zonais do partido, iniciaram campanha contra os CGCs, enquanto as lideranças que simpatizavam com as medidas políticas de Saturnino lutavam por sua manutenção.

Naquele momento (1986-87), as associações de moradores já não respondiam tão facilmente aos chamados da Famerj. O PDT tornara-se, há algum tempo, uma referência para grande parte dos militantes, principalmente nos bairros de periferia, onde chegava a alcançar 80% dos votos em qualquer eleição.

Houve, ainda, várias outras experiências, principalmente no município do Rio de Janeiro, que envolveram demandas por participação popular: na área de saúde e de educação (e outras pontuais, relacionadas com objetivos específicos). Escolhemos para relatar nesse artigo uma experiência iniciada em 1983 e que perpassou a gestão de diversos prefeitos: a luta de moradores dos loteamentos irregulares e clandestinos, movimento que resiste até os dias de hoje.

A luta dos loteamentos

A luta dos moradores em loteamentos da Famerj começou a ser organizada em 1979. Em 1981, obteve com sua mobilização uma vitória junto ao poder municipal: a Lei Municipal nº 234/81, que concretizava a Lei Federal nº 6.766/79, esta autorizando as prefeituras a realizarem a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos (ver a respeito **Proposta** nº 29; "Associações de Moradores e Participação Popular - A Luta dos Loteamentos", abril de 1986, 3ª edição).

O movimento dos loteamentos tinha sido um dos que entregara documento ao governo do Estado, no encontro de Olaria, em março de 1983, reivindicando uma política pública para a questão e encaminhando propostas neste sentido. Ainda em 1983, as propostas foram levadas à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e nova conquista foi alcançada: o Núcleo de Regularização dos Loteamentos, coordenado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), pois na época não existia uma procuradoria do município.

O Núcleo foi conquistado palmo a palmo, através da atuação do movimento em reuniões com os técnicos, com o prefeito e através de manifestações e da organização dentro dos loteamentos para combater a ação dos loteadores. Por outro lado, os procuradores que vieram a compor o Núcleo defendiam uma renovação da atuação dentro da PGE (Procuradoria Geral do Estado), através da implementação de uma relação com a população organizada. Esses fatores possibilitaram uma aliança implícita entre o movimento e os procuradores e, posteriormente, os técnicos, no sentido de criar uma política para os loteamentos a partir dos interesses dos moradores e da população organizada. O lema era que os técnicos precisariam "vestir a camisa do movimento".

A instância em que se debatiam as questões e os encaminhamentos era o coletivo do Núcleo, que se reunia semanalmente na PGE e do qual participavam, inicialmente, os procuradores e os representantes das associações de loteamentos e da Famerj; progressivamente foram incorporados a Defensoria Pública, a Promotoria, o Iplan-Rio (Instituto de Planejamento do Rio de Janeiro), a Secretaria Municipal de Obras, a Cedae e a Secretaria Estadual de Habitação e Trabalho.

As reuniões do coletivo do Núcleo de Regularização dos Loteamentos foram fundamentais para debater e interpretar a Lei Federal nº 6.766/79 e sua aplicação no contexto político-administrativo da Prefeitura, na Procuradoria e na estrutura do Judiciário. Os técnicos passavam as informações e coletivamente decidiam-se os encaminhamentos. Este período foi muito importante para as associações, pois lhes proporcionou aprender a interpretar leis, elaborar propostas alternativas, conhecer o funcionamento da máquina burocrática da Prefeitura, da estrutura jurídica e, também, do Legislativo.

A principal função do Núcleo e da Procuradoria era notificar judicialmente, suspendendo os pagamentos das prestações dos compradores de lotes, para serem depositadas numa conta especial do Banerj (Banco do Estado do Rio de Janeiro). A primeira suspensão só se efetivou nove meses depois da criação do Núcleo e após muitas pressões dos procuradores e do movimento (que até ameaçou o Juiz de Registros Públicos de denúncia na imprensa). O mesmo procedimento permitiu a relação com os cartórios de registro de imóveis, com a Corregedoria para elaboração de provi-

mentos (normas internas para viabilizar a execução da lei) e outros setores.

Obteve-se, também, a suspensão do parecer das delegacias, que favoreciam os loteadores, nos encaminhamentos de ações criminais. Atualmente, estão assegurados os encaminhamentos das notificações de suspensão de pagamento e várias sentenças vitoriosas contra loteadores que garantem maior clareza na interpretação da legislação discutida nas reuniões do coletivo.

No âmbito da Prefeitura, o movimento conquistou a integração das secretarias relacionadas com o problema que levou, na verdade, a uma maior integração entre os técnicos do que propriamente das decisões das secretarias, levando a que muitos encaminhamentos ficassem perdidos dentro do emaranhado da máquina burocrática, a definição da responsabilidade da Prefeitura quanto à realização de obras nos loteamentos (antes era ilegal) e uma rubrica especial no orçamento municipal para sua urbanização. A realização dessas obras, no entanto, dependeu do acompanhamento e da pressão exercida pelo movimento e pelos técnicos da máquina institucional. Contudo, quando diminuía a intensidade dessa pressão, as obras não se concretizavam.

Um problema central que persiste até hoje na relação com a Prefeitura é que esta não aceita que o coletivo do Núcleo estabeleça critérios para o uso da verba prevista para os loteamentos. Isso porque se a Prefeitura continuasse realizando obras em loteamentos fora da penalização ao loteador realizada pelo Núcleo, permite a reprodução dos mecanismos que originassem os loteamentos clandestinos irregulares e, por outro lado, torna-se fundamental fortalecer a população organizada através dos critérios de anterioridade e participação dos moradores.

No âmbito do Legislativo, o movimento teve uma experiência importante, participando da elaboração e da regulamentação da lei municipal que isenta os moradores de loteamentos do pagamento do imposto predial enquanto estes forem irregulares. Outros projetos de lei foram elaborados mas não chegaram à fase de aprovação, como é o caso do projeto que possibilitava a legalização da construção de casas, sem multas,

A iniciativa popular de lei conquistada na Constituição de 1988 ainda não foi totalmente apropriada pelo movimento

Arquivo FASE/Rio

de forma condizente com a realidade da periferia e um projeto alternativo à Lei de Desenvolvimento Urbano do Município do Rio de Janeiro, elaborada em conjunto com outras entidades, como Sindicato de Engenheiros, Sindicato dos Arquitetos, IAB, Ansur (Articulação Nacional do Solo Urbano), FASE/RJ e Famerj.

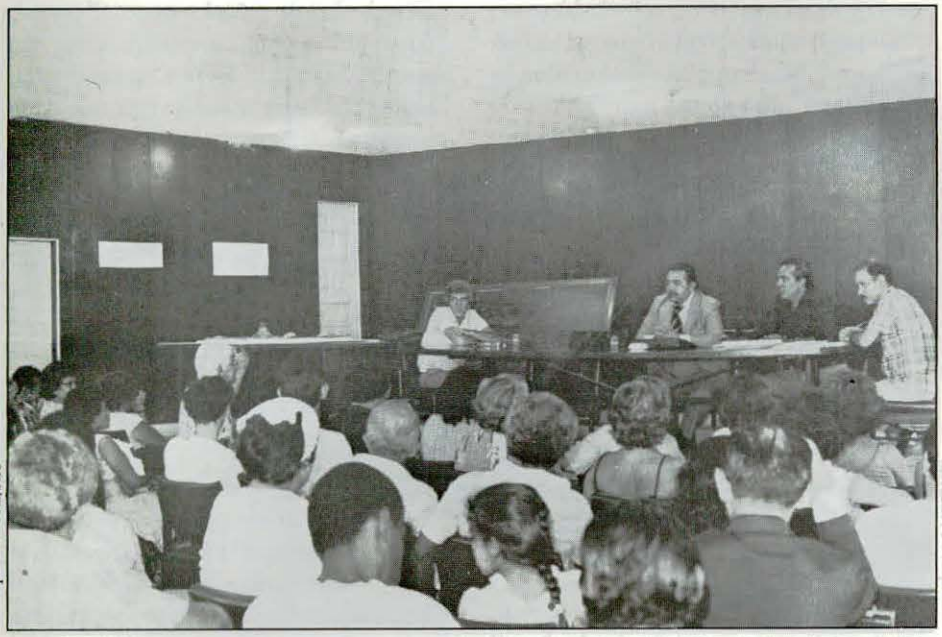
Alguns problemas, porém, foram se acumulando. O Núcleo tornou-se "pedra no sapato" da Procuradoria e, principalmente, da Prefeitura. Setores da Prefeitura, parlamentares e alguns militantes do PDT, sentindo-se alijados pela importância que o Núcleo assumia, desenvolviam campanha nos loteamentos contra o mesmo, confundindo lideranças. Estimulavam, também, as associações a comparecerem às secretarias fora do atendimento do Núcleo para realizarem obras nos loteamentos, semeando, dessa forma, descrença no Núcleo.

A tentativa do movimento de garantir o canal de participação foi demonstrando força diante da Prefeitura, tanto buscando o consenso nas reuniões do coletivo quanto ampliando o comparecimento de moradores dos loteamentos às suas reuniões que chegaram a uma média de 100 a 150 pessoas.

A polarização entre defensores acríticos do Núcleo e seus opositores produziu alguns problemas. Muitos moradores não entendiam as questões discutidas nas reuniões; outros, aproveitando-se da falta de critérios mais precisos para as decisões, levavam maior número de pessoas para que as votações beneficiassem seus loteamentos.

Cresciam as insatisfações dos representantes das associações mais distantes em comparecer às reuniões semanais no centro da cidade, ocasionando, dessa forma, um rodízio de lideranças que, se por um lado, contribuía para a divulgação do trabalho, por outro, impossibilitava o acúmulo de reflexão e análise e um melhor aproveitamento do canal de participação. Ao final desse período, críticas infundadas já eram dirigidas aos procuradores e membros da coordenação do movimento: a criação da Procuradoria Geral do Município (PGM), em 1985, agravou a situação, embora fosse consensual, pois todos os

O Núcleo de Regularização de Loteamentos foi conquistado palmo a palmo através de negocições e da ação contra os loteadores



Arquivo FASE/Rio

setores concordavam quanto à necessidade de fortalecer a autonomia do município. As primeiras divergências surgiram na elaboração do projeto de lei, sendo vitoriosas as propostas encaminhadas pelo coletivo do Núcleo. No entanto, a transferência do Núcleo da PGE para PGM ocorreu de forma um pouco traumática, motivada por várias divergências entre os procuradores e o conjunto da Prefeitura.

Havia-se quebrado, portanto, a unidade dos técnicos e população organizada como um bloco que vestia "a camisa do movimento", em função da elaboração de uma política para os loteamentos.

Com esse contexto, a coordenação do movimento percebeu então que se tornava necessário deixar mais clara a relação entre os interlocutores que compunham a instância de participação (o Núcleo). Uma nova proposta começou a ser formulada no movimento, com o objetivo de garantir a preservar as identidades de cada parte nessa relação.

Institucionalização do Núcleo

A transferência do Núcleo da PGE para a PGM, em 1987, implicou uma nova estrutura para esse canal de participação, que incorporou, parcialmente, a proposta do movimento. A instância decisória passou a ser uma comissão de 30 membros da coordenação do movimento e representantes dos diversos setores da Prefeitura. As reuniões do coletivo, mensais, passaram a ser realizadas de forma descentralizada: em Campo Grande com os moradores de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz; e na PGM com os moradores de Jacarepaguá, Pavuna, Anchieta, etc., sempre com a participação dos representantes das secretarias e da PGM.

Novas mudanças na Prefeitura, devido à ruptura do prefeito com o PDT, levaram, em 1987, o novo secretário de Desenvolvimento Social, um ex-diretor da Famerj e militante do PT, a assumir a coordenação do Núcleo, possibilitando que a Prefeitura tomasse a dianteira do processo. Depois de um ano de paralisação dos trabalhos, estabeleceu-se, novamente, uma certa aliança implícita entre os técnicos, desta vez da Prefeitura, e o movimento. O Núcleo foi institucionalizado por decreto-lei, elaborado por ele mesmo; instituiu-se a comissão paritária para encaminhar as decisões, composta de oito representantes da Prefeitura, oito do movimento, cabendo o poder de desempate ao prefeito. A representação das secretarias foi institucionalizada, acrescida de mais três: da Fazenda, de Governo e de Planejamento.

Pela primeira vez a Prefeitura comprometia-se formalmente com o movimento de loteamentos, mas, justamente naquele ano, começou o processo de falência da mesma e apenas pequenas obras foram realizadas. A falta de verbas levou o movimento, que havia se fortalecido e ampliado sua unificação com o processo de institucionalização do Núcleo, a uma nova desarticulação. Explicitaram-se divergências partidárias e aumentou o desânimo dos moradores, que esperavam melhorias em seus bairros.

Em 1989, retornou Marcelo Alencar, eleito como prefeito do Rio de Janeiro, demonstrando grande resitência em fortalecer essa instância, principalmente no que se refere à aceitação dos critérios para aplicação de verba sugeridos pelo Núcleo. O novo prefeito, por outro lado, não formulou qualquer proposta alternativa para implentar uma política para os loteamentos.

Atualmente, apesar do Núcleo de Regularização dos Loteamentos ser oficial, apenas são realizadas ações que dependam do interesse e do alcance dos técnicos. A nosso ver isso significa falta de interesse da Prefeitura em construir uma política para intervir nesse problema urbano, preferindo responder a demandas que gerem dividendos políticos e, por outro lado, a uma incapacidade do movimento para articular uma alternativa contra o descompromisso do governo municipal.

Organização do movimento

A partir de 1984, a plenária da luta pela regularização dos loteamentos (reunião mensal da Famerj com os re-

presentantes dos loteamentos) começou a se reorganizar, elegendo uma coordenação formada por representantes proporcionais ao número de loteamentos organizados em cada região e reunindo-se semanalmente. O objetivo era elaborar propostas a serem levadas ao Núcleo, ajudar no processo de socialização das informações, acompanhar a organização das associações e estimular sua articulação por região.

Esse processo sempre foi vivido com muitas contradições. As lideranças, excetuando os diretores da Famerj e algumas outras que se foram politizando ao longo dessa luta, eram pessoas sem vivência política, que emergiam da luta das associações. Além disso, essa luta sempre exigiu muita disponibilidade das lideranças; reuniões semanais do Núcleo, da coordenação, comissões de trabalho específicas formadas nas plenárias, reuniões nas regiões e nas associações de moradores.

A participação envolvia um esforço no sentido de elaborar propostas, de articular as decisões nas diversas instâncias e, principalmente, ser firme diante das autoridades. Até 1985-86, quando existia maior unidade no movimento, apesar de uma certa troca de lideranças, podemos afirmar que estas resistiram às tentativas de esvaziamento do Núcleo. Mas, gradualmente, as investidas de setores do PDT foram tirando o estímulo, aumentando o desgaste e o esvaziamento.

A coordenação tomou várias iniciativas no sentido de politizar mais as lideranças: seminário e/ou cursos para aprofundar o conhecimento de questões levantadas pela luta; organização das plenárias mensais sempre com dois eixos, um debatendo temas que contribuíssem para o processo de formação das lideranças e outro debatendo e decidindo os encaminhamentos mais imediatos; realização por cada associação de levantamentos dos problemas do loteamento com todos os moradores (sendo, posteriormente, encaminhado ao Núcleo com o objetivo de subsidiar os encaminhamentos para regularização dos loteamentos) e elaboração de boletim, ainda que sem periodicidade definida, para socializar as informações.

Porém, hoje em dia, as lideranças de maior expressão não mais atuam no movimento e a diretoria da Famerj pouco acompanha a luta. O movimento de bairros, em seu conjunto, está vivendo uma de suas fases de maior desintegração e desmobilização. As regiões, em que existem loteamentos, são basicamente as de maior adesão ao PDT e onde as formas mais variadas de clientelismo desestimulam o desdobramento da luta. Apesar de todas essas dificuldades, ainda existe uma parte razoável de moradores em loteamentos que responde aos chamados do movimento. Contudo, o problema central é a falta de quadros para continuar encaminhando a luta, ajudar as AMAs em sua organização e mobilização e em sua articulação mais geral.

As políticas sociais refletem as contradições entre a acumulação do capital e as necessidades da população

Arquivo FASE/Rio

Movimentos e Estado

Estas experiências refletem parte do movimento do município do Rio de Janeiro, sendo expressivas na conjuntura em que ocorreram. Outras, desde 1977, também poderiam ser lembradas, como a conquista pelo MAB (Movimento Amigos de Bairros) de audiências semanais do conjunto do movimento na Prefeitura de Nova Iguaçu e até a participação atual das federações da Baixada Fluminense em um comitê de saneamento, junto com representantes das secretarias do governo estadual, para implementação de uma política de saneamento.

São todas experiências que envolveram a criação de instâncias mais ou menos institucionalizadas de participação da população organizada, através das entidades representativas. Todas apresentaram um eixo comum: ausência de poder político necessário para fazer jus à participação, tanto por falta de vontade política dos governos, como por falta de condições e decisões das entidades representativas. Por isso, foram submetidas a um paulatino esvaziamento, em alguns casos levando até a sua desaparição.

Ainda nos cabe ressaltar que o movimento implementou uma relação com o Estado em que o Executivo foi quase que totalmente priorizado. Seguramente como conseqüência do sistema político implantado no país após 1964, que fortaleceu o Executivo, esvaziando o poder político do Legislativo e favore-

cendo o crescimento do clientelismo, que perdura até os dias de hoje.

A relação com o Legislativo ainda se limita, basicamente, a "encher as galerias", pressionando os parlamentares quando votam tema de interesse de alguma categoria ou segmento social. Apesar de várias iniciativas no sentido de ampliar essa relação, através de criação de instrumentos como a tribuna popular e outras a nível municipal ou estadual, não se registram resultados significativos. A vitória mais importante ocorreu por ocasião da elaboração da Constituição Federal de 1988, que instituiu a iniciativa popular de lei em todas as esferas do Legislativo. No entanto, esta foi utilizada pelo movimento popular, até agora, apenas nos processos constitucionais, federal, estadual e municipal, e podemos afirmar que ainda não foi totalmente apropriada pelo conjunto do movimento.

Com o Judiciário, a relação tem se desenvolvido através de questões específicas e, embora haja um montante significativo de vitórias, estas, muito pontuais, não oferecem condições para que o movimento conheça melhor a estrutura deste poder e as suas possibilidades de mudança. Além disso, as ações judiciais, consideradas pelas lideranças como instrumento para fortalecer a organização popular, produzem como efeito a passividade das pessoas na espera do resultado do julgamento e na delegação de todas as iniciativas de ação ao advogado.

A participação no Estado é tema que sempre desperta polêmica. A maioria das lideranças, hoje, enfatiza sua necessidade. Propostas concretas neste sentido, porém, levantam imediatamente muitas divergências. Várias concepções sobre o Estado, ainda em disputa no interior do movimento, enfraquecem a idéia de participar. Pois, participar significa entender que o Estado, apesar de estar hegemonizado pela classe dominante, é: "Um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem também diferencialmente demandas e contradições da sociedade civil" (Oscar Oszlak, "Politicas Publicas y Regimenes Politicos, reflexiones a partir de algun as experienzas latinoamericanas, Estudos Ceres, vol. 3, nº 2, Buenos Aires, 1980, cit. in Pedro Jacobi, "Movimentos sociais e Políticas Públicas", São Paulo, Cortez, 1989, p. 5).

Trata-se de um Estado que, ao mesmo tempo em que é suporte da acumulação capitalista, precisa legitimar-se diante da população para criar as bases necessárias a um consenso. Por isso, a necessidade das políticas sociais que refletem as contradições entre o capital e as necessidades da população.

Pensar, ainda hoje, que os movimentos sociais estão construindo um "poder paralelo" ao Estado e que apenas se fazem necessárias mobilizações para desgastá-lo é não reconhecer as possibilidades de vitórias que os MSU podem acumular - como já o vêm fazendo concretamente - quando se colocam de fato em disputa pelos seus interesses nas políticas.

Acreditamos que o desafio que se coloca nesse contexto é a construção dos movimentos como sujeitos, interlocutores de fato dentro e fora do Estado.

Até a década de 60, os sujeitos coletivos privilegiados na ação política eram os partidos, instrumentos de canalização dos interesses para o sistema político de representação vigente. A contestação à forma de gestão das cidades e das políticas públicas, desenvolvida a partir do final dos anos 70, foi conduzida por partidos políticos e pelos movimentos sociais urbanos, que se constituíram na cena política como novos sujeitos.

Alguns estudos afirmam que o novo quadro colocou em xeque o sistema representativo, pois se reconheceu que os cidadãos necessitavam recuperar uma condição de plena cidadania, sendo informados do que ocorria na cidade, do modo de tomar as decisões das prioridades nas políticas públicas etc. A partir deste questionamento do regime representativo surgiram propostas de instrumentos que possibilitassem a participação cidadã como o referendo, o direito de veto e o plebiscito.

Partidos e movimentos

A questão torna-se complexa, quando se trata da participação da população organizada, de sua representação fora do sistema representativo, como no caso dos conselhos integrados por representantes de entidades da sociedade civil e do Estado, como foi a formação de conselhos aprovados na Lei Orgânica do Município do Rio.

Como compatibilizar o interesse público que uma política governamental deve conter e os interesses mais corporativos das diversas entidades? Como conservar a identidade do Estado e da população organizada? E, principalmente, se esta forma de participação for consensual, como criar instâncias com poder político que articulem as decisões do Executivo, do Legislativo e da população organizada?

Podemos perceber pelas experiências relatadas que, na relação entre o movimento e os governos, ambos, de certa forma, se transformam nesse processo. Os governos são obrigados a se deparar com as desigualdades e a responder, de alguma maneira, às demandas. Por outro lado, os movimentos são obrigados a ser menos corporativistas, a tratar as demandas específicas de modo a atender o interesse de todos que estejam sendo atingidos pelas mesmas questões e a conhecer e avaliar melhor os problemas urbanos para disporem de condições de elaborar propostas alternativas.

Quanto ao receio de cooptção, se, de fato, muitas vezes os agentes de governo tentam cooptar as lideranças, é necessário reconhecer que estas podem resistir, se tiverem consistência política. Essa reflexão introduz a questão da desigualdade das condições de persuasão dos MSU, comparativamente ao Estado. Mas essa desproporção apresenta-se também no movimento sindical, nas eleições para o Executivo e o Legislativo, nos meios de comunicação de massa, enfim, em todos os aparelhos de hegemonia. Portanto, a democracia terá que ser construída em todos os setores, nas condições históricas dadas.

Nessa construção, parece-nos necessário avaliar melhor os movimentos sociais urbanos. O Estado atual não é o mesmo da época da ditadura, quando o movimento conseguia realizar grandes mobilizações. Hoje, partidos de oposição estão ganhando as eleições para prefeituras e a direita também assume o discurso da democracia. O tema da participação

apresenta-se colocado em todas as esferas do poder público, embora ela só ocorra quando existe vontade política dos governos e quando o movimento social apresenta, efetivamente, propostas para constituir-se como interlocutor e interferir nas políticas públicas.

Entendemos que esse processo está em formação. Por um lado, quando as oposições ganham eleições para o Executivo, mais cadeiras no Legislativo e tentam implementar administrações mais democráticas. Por outro, as populações organizadas vêm tentando, em vários casos, travar lutas com reivindicações menos localizadas, com abrangência e representatividade maiores.

O maior problema parece-nos ser que os movimentos permanecem, ainda, como legitimadores de posições políticas, ao invés de terem-se constituído como sujeitos autônomos. Observamos que os mesmos partidos que, nos anos 70, estimulavam o fortalecimento dos MSU, hoje não mais possuem compromisso com estes e/ou tornam exclusiva a via eleitoral, estimulando os movimentos, apenas em conjunturas determinadas, a complementar lutas com objetivos específicos.

É importante esclarecermos que não condenamos essas vias de ação, que consideramos legítimas. Ressalvamos, no entanto, que cabe aos partidos políticos de esquerda junto com as lideranças dos MSU construir um projeto mais claro para os movimentos sociais urbanos e, conseqüentemente, sobre suas formas de intervenção na gestão das cidades.

Se todos concordam que os movimentos sociais urbanos estão, atualmente, em crise, faz-se necessário assumir um processo coletivo de discussão de suas causas e de construção de um novo projeto, que lhes possibilite constituir uma identidade e um valor estratégico, assim como já ocorreu com o movimento sindical. Faz-se necessário, portanto, que os MSU sejam pensados pelas suas demandas e constradições que lhes dão origem e não mais como apêndice ou complemento de projetos políticos particulares. ■

São Paulo: privilegiar "a reprodução da vida"

Rosângela Dias Paz,
Márcia Aparecida Accorsi Pereira
e Flávio Jorge Rodrigues da Silva*

Edmundo Carlos (Diário Popular)

Privilegiar a "reprodução da vida" significa atender as necessidades dos setores mais pobres da população, visando a melhoria da qualidade da vida de quem produz e trabalha. Significa, também, um decidido estímulo à participação popular nos processos decisórios, no controle e na fiscalização do desempenho da máquina administrativa.

Com esse conteúdo, o privilégio à reprodução da vida constitui um dos principais objetivos da administração popular da cidade de São Paulo, já expresso nos debates de 1988 que prepararam a campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) à Prefeitura de São Paulo.

A valorização desse objetivo pela campanha política petista contrastava com as administrações anteriores, cujas ações de governo tiveram por eixo priorizar a "reprodução do capital". Administrações marcadas pelo autoritarismo, pelo desprezo aos anseios populares e pela vinculação aos grandes interesses econômicos.

Contexto Eleitoral

Durante anos, em São Paulo, os governos locais seguiram eficazmente as orientações do regime militar, refletidas em políticas marcadas pelo clientelismo de prefeitos e vereadores, que se propunham a "defender" os interesses dos municípios em troca de votos, transformando os bairros da cidade em "currais eleitorais", e combatendo qualquer forma de participação popular. Mais recentemente, a população paulistana saía de duas experiências diferenciadas de governo, principalmente quanto à participação popular.

A primeira dessas experiências ocorreu na gestão de Mário Covas (1983-1986), um prefeito considerado ainda "biônico" por ter sido indicado pelo governador eleito, Franco Montoro, então no PMDB. Reconhecendo a existência, na cidade, de várias organizações e movimentos que lutavam por melhores condições de vida e trabalho, o prefeito Mário Covas procurou atender as reivindicações desses segmentos organizados da população, criando canais

Os movimentos populares se incorporaram ao cenário político e administrativo da Prefeitura Municipal de São Paulo

de participação nas regiões administrativas de São Paulo.

Estes organismos, compostos por entidades tidas como representativas pelo governo do PMDB, transformaram-se em espaços de negociação entre a administração e a população. A existência de posições críticas e desfavoráveis quanto ao papel dessas instâncias na gestão Covas não anula o fato de terem sido experiências importantes no processo de participação popular e de organização da população paulistana.

Outra foi a experiência na gestão do prefeito Jânio Quadros (1986-1988), eleito pelo voto direto dos cidadãos da cidade de São Paulo. Sua administração, considerada do ângulo das conquistas populares, significou um retrocesso na elaboração de políticas públicas. Sua política urbana atendeu sempre aos interesses da especulação imobiliária; as obras que iniciou, inclusive na periferia da cidade, vincularam-se aos apelos das grandes empreiteiras e quanto aos serviços públicos, foi sensível a queda de sua qualidade. A marca de seu governo foi o completo descaso à organização e à participação popular, prática esta que teve como conseqüência a retomada do "toma lá, dá cá" nas suas relações com o Legislativo, sendo quase todos os seus projetos aprovados por decurso de prazo.

Adicionando-se os resultados dessas experiências à complexidade do quadro político do país (definição de novas regras constitucionais, insatisfação popular com o governo Sarney e proximidade de eleições diretas para a Presidência da República), teremos pronto o "caldo político" em que ocorreram as últimas eleições municipais de São Paulo.

Vitória do PT

Enfrentando fortes concorrentes, Luiza Erundina, uma mulher de origem nordestina, oriunda de um partido considerado, até então, pequeno e em coligação com outros "marginais" da vida política nacional (PCB e PC do B) venceu as eleições na principal cidade do país.

Muitas são as explicações e análises que procuram encontrar as respostas para essa vitória. Várias lideranças dos movimentos organizados do município de São Paulo atribuíram peso importante, nesse sentido, às propostas de Erundina quanto à participação e controle popular. Quanto a esta interpretação, duas questões merecem ser ressalvadas: se, por um lado, confere um papel significativo aos movimentos na campanha, por outro, reconhece que os mesmos passaram a ser valorizados pela candidata à Prefeitura, de modo até então inédito, como efetivos sujeitos de um processo político, como atestam os compromissos de campanha.

Veja este trecho extraído do caderno "Documentos Políticos dos Pré-candidatos do PT":

"Participação é uma atividade política, de divisão e exercício direto do poder. A participação deve ser, portanto, de DECISÃO e no CONTROLE da sua execução. Para isso, são fundamentais cinco condições básicas:

1. descentralização político-administrativa. Não se pode pretender que haja participação em instâncias sem poder real de decisão ;
2. democratização das informações. O controle das informações constitui fonte de poder. Sem democratizá-las vira um jogo de cartas marcadas;
3. planejamento. É impossível a participação de pessoas alheias ao dia-a-dia da administração, quando as decisões são tomadas ao sabor dos acontecimentos;
4. criação de canais institucionais de participação e controle. A participação não é dádiva do governante. É uma conquista da população. Deve, portanto, se constituir em direito do cidadão, com canais e regras democráticas instituídas claramente;

* Técnicos em educação popular da FASE/SP

5. estímulo à organização autônoma da população (conselhos populares, por exemplo) e reconhecimento das diversas formas de representação política da população. A criação de canais institucionais de participação não deve impedir que a população se organize de forma autônoma e nem servir para a cooptação e/ou o esvaziamento dos movimentos populares. Ao contrário, deve-se buscar reconhecê-los, respeitá-los, incentivá-los e fortalecê-los na relação com o governo.

É preciso entender a participação e o controle popular não apenas como ponto programático, mas como condição fundamental para a implementação do próprio Programa de Governo do PT e de seu projeto político mais geral. Não raramente será necessário mobilizar a população para implementar projetos que firam interesses econômicos, às vezes incrustados na própria máquina administrativa".

Com a vitória de Luiza Erundina de Souza, em novembro de 1988, a questão fundamental colocada para a Prefeitura, desde o primeiro momento, foi como viabilizar a participação popular. Desde a campanha, a questão dos conselhos populares e suas intercorrências no que diz respeito a participação foram objeto de amplas discussões. A administração que se iniciava tinha por lema constituir-se como um governo democrático e popular, o que supõe fundamentalmente a presença da participação popular no cenário político. O que se observou, porém, foi que o acúmulo de discussões não atingia o cerne da questão, ou seja, os termos em que se daria a participação. Seu caráter seria meramente consultivo, ou realmente, a administração instrumentalizaria a si própria e à população de mecanismos para que o poder decisório pudesse ser exercido plenamente?

A proposta da Prefeitura Municipal de São Paulo enfatizava seus três principais objetivos, consubstanciados a partir dos princípios programáticos do Partido dos Trabalhadores: reverter a favor das classes desfavorecidas as obras e os serviços públicos; criar condições para a participação do povo nas decisões e atuação do governo (democracia participativa), sem exclusão de qualquer segmento social (pluralismo) e transformar a máquina administrativa de modo a obter o máximo de eficiência com o mínimo de recursos, colocando-a inteiramente a serviço da população (conforme texto publicado no Jornal das Plenárias, março de 1990, informativo da Prefeitura de São Paulo).

O desafio é romper com a visão da cidade concebida como mercadoria de acesso a poucos

Como se pode perceber, a participação constituía elemento imprescindível para a concretização desses objetivos e alterava, em seus fundamentos, as propostas de gestões anteriores, caracterizadas por ações políticas e administrativas totalmente desvinculadas dos reais interesses manifestados pela grande maioria da população. O recorte político estava claro.

Instâncias de participação

Durante o ano de 1989, sucederam-se as chamadas plenárias populares, eventos estimulados pelo poder público municipal, que procuraram atingir as várias áreas de competência da Prefeitura, com ênfase nas políticas públicas, principalmente nas questões de saúde, menor (creche), abastecimento, transporte e habitação. Particularmente no caso das plenárias de habitação, vários encontros enfocaram as questões mais globais, sempre com a presença do poder público através da própria prefeita, de seus secretários e de seus principais auxiliares.

As plenárias, no entanto, mais que espaços onde os movimentos pudessem reivindicar algumas soluções para os problemas vividos e mesmo aprofundar o debate sobre as propostas a serem implementadas, terminaram por se constituir em momento de explícito apoio à administração por parte dos movimentos populares, ou pelo menos de sua maioria esmagadora, ligada direta ou indiretamente ao PT. As primeiras plenárias configuraram-se como plenos momentos de confraternização. A euforia da vitória, aliada às esperanças de concretização das reivindicações acumuladas em anos de luta, produziu o tom desses eventos: um apoio incondicional que se expressava na presença massiva dos militantes dos movimentos e do partido. Paralelamente, as plenárias iniciais permitiram que a Prefeitura apresentasse suas propostas gerais de atuação, assim como avaliações sobre os desmandos administrativos da gestão Jânio Quadros.

A nível localizado, nas diversas regiões da cidade de São Paulo, proliferaram outras instâncias de participação. No caso da habitação, a secretaria incentivou a participação dos movimentos sociais organizados nos chamados fóruns regionais de habitação. A proposta dos fóruns foi amplamente divulgada através do corpo técnico da SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação) para o conjunto dos movimentos. Entretanto, não houve uma aceitação da proposta, produzindo-se, dessa forma, um esvaziamento dos fóruns, principalmente nas regiões leste e sudeste, onde foi impossível a realização da totalidade dos encontros.

Os argumentos utilizados pelas lideranças desses movimentos foram a necessidade de preservar sua autonomia de luta e o risco de desmobilização contido em canais dessa natureza, uma vez que poderiam acarretar uma idéia falsa de participação meramente consultiva. Por outro lado, consideraram, também, que:

"... uma vez convocados, os fóruns juntaram, indistintamente, movimentos com história de luta e grupos ou pessoas sem qualquer processo de organização, gerando discussões infindáveis, brigas e a total impossibilidade de politização da discussão sobre habitação junto à população organizada, no sentido de somarmos forças (administração e movimento) para pressionar outras esferas de governo" (extraído do documento "Contribuição para a Plenária Municipal de Habitação", São Paulo, 20 de maio de 1990).

Presença nos fóruns

Na região Sul, área de atuação da equipe de bairros da FASE-SP, os movimentos organizados aceitaram a proposta da administração municipal, participando ativamente dos fóruns, desde sua preparação até a consecução e avaliação dos mesmos, como atesta o depoimento de liderança da região: "... na preparação dos fóruns, as entidades se reuniam; foi uma coisa muito importante para nós...".

Foram vários eventos, cujo objetivo explícito era possibilitar que a população auxiliasse na definição dos critérios para atendimento das reivindicações na região. A grande maioria dos participantes era movimentos ligados ao PT, os quais, mesmo com todas suas divergências internas, chegaram a consensos sobre a priorização dos atendimentos. Outro depoimento de liderança da região sul de São Paulo ilustra a participação da população:

"... em relação aos fóruns da zona sul, uma parte boa foi a Prefeitura estar abrindo a participação popular ... tendo os movimentos populares de decidir junto com a Prefeitura. Uma coisa muito boa, saudável, essa abertura. Por outro lado, na prática, essas decisões não terem acontecido ... a máquina está emperrada ... precisa ser solucionada. Outra coisa, também, é que esses fóruns substituíram os órgãos que já existiam próprios dos movimentos. No caso da zona sul, a Coordenação dos Movimentos de Moradia e Associações ...".

Podemos perceber, portanto, que as tentativas de tornar a participação popular uma prática constante trouxeram alguns problemas. O principal deles refere-se a um vínculo muito acentuado de alguns movimentos à administração municipal, impossibilitando questionamentos e críticas. A administração foi preservada em sua imagem e confiança, enquanto as divergências políticas acumulavam-se no interior dos movimentos.

Essa relação político-administrativa continha extremas vantagens para a Prefeitura, no que se refere ao apoio explicitado às suas propostas, porém, para o conjunto dos movimentos, o caminho que vinha sendo percorrido apresentava inúmeros perigos. Perigos esses que, durante o processo, não vieram à tona com a força devida, no sentido de possibilitar aos movimentos enfrentarem-nos e questionarem as propostas contidas nos fóruns regionais de habitação, avançando na reflexão e na elaboração de uma concepção própria quanto a esse mecanismo de participação. O risco era cair no fantasma, bastante visível, da cooptação.

A esse respeito, parece-nos importante refletir sobre a opinião de outra expressiva liderança da zona leste da cidade:

"... o que eu percebi desde o início das reuniões do fórum é que a administração não consegue trabalhar com todas as forças políticas da cidade de São Paulo, de vários partidos. Aí ela joga para o fórum, para que o fórum administre essas divergências ... A população nos fóruns não decide, ela vai lá para ouvir o que a administração tem para oferecer. Ela não decide nada ..."

Esse depoimento parece ressalvar alguns aspectos que merecem análises mais cuidadosas. De imediato, podemos perceber que essas instâncias de participação popular, forjadas no interior da máquina administrativa, embora carreguem dentro de si concepções políticas louváveis e sejam pensadas como condição fundamental para implementação do programa de governo do PT, são suscetíveis de uma outra leitura por parte da população organizada. Esta sentese utilizada por lhe caber administrar os conflitos políticos presentes no movimento, preservando a imagem da administração.

Quando a população é chamada para definir critérios e priorizar as demandas a serem atendidas, o embate se desloca da relação governo/movimentos, desenvolvendo-se entre pares, no interior do movimento, e a reflexão mais ampla sobre o papel do Estado fica comprometida. O que é particularmente complicado, quando a administração chama os movimentos para opinar sobre assuntos bastante polêmicos, como foi o caso das ocupações de terra ocorridas logo no início da gestão.

Uma pista importante para as razões das leituras diversas por parte dos movimentos populares sobre as instâncias de participação propostas pela administração está contida nesta avaliação de uma liderança:

"... os fóruns eu achei péssimos. Porque eu acho que os fóruns de habitação devem partir dos movimentos para a Prefeitura, levando projetos etc. e não a Prefeitura vir coordenar os movimentos. Eu acho que não dá certo a Prefeitura vir direto, em um canal aberto, mas sim o povo deve levar as propostas e a Prefeitura acolher as propostas dos movimentos populares ...".

Veículo tradicional dos movimentos, a comunição popular também é utilizada pela Prefeitura de São Paulo

Espaço próprio

Consideramos que essas questões são relevantes e que, agora, passada a primeira fase da gestão, é possível dar início a avaliações mais sistemáticas sobre as mesmas. Pois, embora registremos todos esses problemas, não podemos deixar de ressaltar o positivo: a incorporação dos movimentos populares ao cenário político e administrativo da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Por outro lado, essa prática política envolve riscos, que não nos é possível escamotear, particularmente no que

diz respeito à perspectiva de atrelamento, rompendo com a necessária autonomia dos movimentos. No entanto, a heterogeneidade de opiniões presentes no conjunto das lideranças impede, ainda, uma avaliação mais conclusiva sobre a questão da participação popular no primeiro ano do "governo democrático e popular".

Decorrido o ano de 1989, com inúmeros problemas, sobretudo a necessidade de familiarização com a máquina administrativa para colocar em prática a parte programática amplamente discutida durante a campanha eleitoral, percebemos que, hoje, os movimentos começam a rever sua relação com a Prefeitura, valorizando a preservação dos espaços próprios das organizações populares e as reivindicações relativas ao atendimento de suas necessidades.

As plenárias realizadas no primeiro quadrimestre de 1990, especificamente as de menor (creche) e de habitação, já apresentaram conotações diferentes: maior questionamento quanto ao atendimento às reivindicações específicas e críticas já foram visualizadas. A positividade dos últimos acontecimentos demonstra que não se trata de um questionamento que resvale para a oposição, mas de uma perspectiva que pretende construir realmente uma proposta coletiva. Certamente, essa consideração diz respeito aos movimentos ligados direta ou indiretamente aos princípios programáticos do PT. A oposição de movimentos dirigidos por outras forças políticas verifica-se de forma sistemática e diferenciada.

Ressalvamos, ainda, que outras formas de mobilização de massas, como assembléias, concentrações e passeatas, utilizadas anteriormente na luta por diversas reivindicações, não se fizeram presentes na atual gestão. A vontade e, por que não dizer, a necessidade política de demonstrar unidade baniram do cenário esse tipo de manifestações. Talvez, o retomar de análises mais apuradas sobre os acontecimentos desses primeiros meses demonstre aos movimentos a necessidade do uso dos instrumentos de luta citados, sem o receio, que supomos infundado, de desestabilizar o governo municipal. Não se trata disso, mas, sim, de definir claramente o espaço próprio dos movimentos e da administração.

Finalizando, algumas pistas são de extrema importância no sentido de propiciar encaminhamento ao processo avaliativo que necessariamente deverá ocorrer, sobre o tema tão polêmico da participação popular:

• Os conflitos na Prefeitura Municipal de São Paulo não serão decorrentes da ausência de uma estratégia de como governar a cidade?

• A perplexidade dos movimentos sobre como agir diante da administração democrática e popular, nesse primeiro ano, tende a não ser resolvida, pelas implicações que traz o processo eleitoral deste ano. A eleição politiza, mas como combinar o processo eleitoral com o processo de organização dos movimentos e de participação nas instâncias de governo?

• À parte as indefinições da administração quanto às propostas de participação popular, qual o papel a ser desempenhado pelos movimentos para construir sua autonomia e organização?

A partir das respostas às indagações acima formuladas, o desafio é colocar, enquanto perspectiva e apesar de todas as contradições, o fortalecimento dos movimentos populares em uma gestão democrática, em que se caminhe para o rompimento com a visão de cidade como mercadoria de acesso a poucos. ■

Revista
proposta
Experiências em Educação Popular

Faça sua assinatura e receba em seu endereço a cada três meses durante o ano inteiro exemplares de nossa revista com informações sobre educação popular.

✓

Assinatura anual:
( ) Cr$ 900,00
Número avulso:
( ) Cr$ 240,00

Nome.....
Endereço.....
Bairro.....
CEP..... Estado.....
Tel. .....
Cidade.....

Envio anexo vale postal ( )
Cheque nominal à FASE ( )

Se preferir faça sua assinatura pelo telefone (021) 285-2998, ramal 405 Adelir Pires Rodrigues

Para ampliar o cadastro de assinantes, mande o nome e endereço de três amigos (ou instituições) que receberão grátis um exemplar de **proposta.**

(Tire xerox deste anúncio ou escreva carta à FASE)

Governar São Paulo: primeiros passos da gestão Luiza Erundina

•

Entrevista de **Raquel Rolnik,** da
Secretaria de Planejamento da Prefeitura

Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista, é diretora de planejamento da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo. A entrevista a seguir foi feita em São Paulo por Haroldo Baptista de Abreu, professor e ex-assessor da FASE.

Proposta - ***Como você avalia o primeiro ano de gestão na Prefeitura de São Paulo?***

Raquel Rolnik - Como o ano do aprendizado. O PT ganhou as eleições sem estar preparado para governar. E isso não se refere apenas à conjuntura de São Paulo, mas ao estágio do partido em termos de formulação de políticas públicas alternativas ao que existe no setor público, ao nível federal, estadual e municipal.

Na verdade, o PT nasceu com uma cultura de oposição, que marcou sua prática na via institucional, iniciada pela via parlamentar e não pela via do Executivo. Toda a ação do partido era no sentido de se instrumentar na oposição. Oposição que se queria competente e foi realmente cada vez mais competente, dinâmica e crítica ao conteúdo das políticas.

Ao mesmo tempo, essa frente institucional era entendida como uma frente de representação legítima de movimentos (movimento sindical, movimentos urbanos), que não tinha essa legitimidade frente à estrutura de governo e de poder vigente no país. Depois os sindicatos foram ganhando legitimidade, autonomia etc. Mas o papel dos movimentos urbanos na decisão a respeito dos destinos da cidade permaneceu absolutamente marginal e clandestino.

Do ponto de vista do PT, a ação institucional era legítima como representação dos movimentos. Quer dizer, cabia aos parlamentares criticar o governador ou o prefeito, estar na frente do movimento quando este enfrentava a polícia, para que os líderes não apanhassem, não fossem presos, para ganhar espaço nos jornais. Daí a governar é um passo muito grande.

Proposta - ***E qual era o projeto do PT para governar?***

Raquel - O PT nasceu, enquanto partido, da crítica às estruturas dos partidos tradicionais da esquerda, como os comunistas, da crítica às suas propostas. Nasceu, portanto, mais de uma crítica à via existente do comunismo do que propriamente de um projeto sociedade, de um projeto da relação sociedade civil/Estado. Afirmando o que não queria como sociedade de longo prazo, como utopia, mas sem ter um projeto imediato de governo, de sociedade. Com isso não estou dizendo que o partido foi mal dirigido nesses dez anos, nem que devia ter formulado políticas. Não podia ter um projeto de governo porque não era essa a frente de luta em que o partido estava.

O problema é que o PT se colocou como alternativa de poder sem achar de verdade que era uma alternativa de poder. Portanto, quando ganhamos as eleições tudo o que tínhamos era uma série de princípios. Princípios referentes àquilo que gostaríamos de não fazer: não ser corrupto, não privilegiar a burguesia, ser um governo a favor dos trabalhadores, democratizar a gestão. Agora, isso não é um programa de governo, é uma declaração de princípios absolutamente genérica.

O primeiro ano foi um superaprendizado: gerir uma cidade como São Paulo com essa complexidade, com essa multiplicidade de agentes políticos, sociais e econômicos, numa situação em que só tínhamos princípios... Neste segundo ano, já sabemos sobre o que é necessário ter políticas, mas isso não quer dizer que as tenhamos. E temos, também, um conhecimento da máquina, da cidade, de uma correlação de forças para nós totalmente nova, que é estar no Executivo sendo bombardeado de tudo quanto é lado.

Acho que temos um potencial muito grande para o restante da gestão, mas no primeiro ano nós apanhamos muito tentando trabalhar só a partir dos princípios. Por exemplo, o princípio de democratização da gestão acabou se traduzindo em um assembleísmo, em um plenarismo e em uma série interminável de reuniões, que terminavam por paralisar tudo, não deixando que as coisas fossem implementadas e efetivamente não democratizando.

Nós estamos falando de uma metrópole de 16 milhões de habitantes e, afinal, quantas pessoas foram envolvidas nessas assembléias que promovemos? 20.000, 25.000, 30.000? Número enorme, muito maior do que jamais havia sido envolvido antes, mas o que são 30.000 em 16 milhões? Muito pouco. Do ponto de vista de visibilidade, nenhuma. Do ponto de vista de penetração social, ne-

nhuma. Do ponto de vista de ampliação no mandato popular, em termos numéricos, nada. Eu acho que isso também é algo que se percebe agora.

Proposta - ***Você diria que o PT é um partido que fez a primeira mediação, ou seja, negar o que existe, mas que ainda não chegou a negar a sua própria negação para afirmar um projeto?***

Raquel - Na verdade eu não sei se nós tínhamos condições de formular um projeto. Acho que essas condições começam agora, não só pela experiência nos governos municipais, mas pelo que estamos vivendo internacionalmente com a discussão do socialismo democrático. Agora é hora de dizermos o que somos, se não somos iguais ao PC soviético, nem ao cubano, nem ao Ceausescu, nem ao Jânio Quadros ou ao Brizola. Então, somos o quê? Aí, há vários postulados, alguns complicados diante de uma situação concreta, como a gestão municipal. E disso eu falo com muita tranqüilidade. Por exemplo, a questão da estatização. A estatização era uma "vaca sagrada" nesse partido, talvez até porque nós não conseguimos esgotar seu significado, nós que queríamos um Estado não totalitário não anulador da sociedade civil. Então, nossa primeira reação foi reforçar tudo o que era possível de administração direta, considerando que o contraponto eram as vias escusas da privatização, e que, portanto, devíamos concentrar nossa ação na prestação direta de serviços, que permitiria baratear, ganhar maior controle, maior fiscalização popular etc. Esta experiência concreta nós tivemos em vários setores onde se opera pela administração direta, pela prestação direta sem intermediário, e o resultado foi um serviço muitas vezes menos eficiente e mais caro do que era antes, o que me leva a questionar o modelo da estatização dos serviços.

Proposta - ***Mas por que ineficiente e mais caro?***

Raquel - Porque nós herdamos uma legalidade, a legalidade do poder público, por cuja construção ao longo do tempo nós fomos também responsáveis, as famosas formas de controle dos gastos públicos, as formas de contratação. No setor público, contratar significa gastar dinheiro público. Então, é evidente que a sociedade tem que ter controle sobre esse dinheiro, não é possível contratar como quiser, gastar como quiser. Há papéis, prazos, requisitos necessários para viabilizar o controle pela Câmara Municipal, pelo Tribunal de Contas. Nós sempre lutamos por um controle da sociedade civil sobre os organismos públicos, mas isso resultou num engessamento, num emperramento da máquina, baseado na legalidade dos gastos públicos que nós ajudamos a construir, que nos impediu de fazer muita coisa no contexto do ano passado.

Com uma inflação galopante era impossível concluir uma licitação. Quer dizer, as formas de controle, que são formas legítimas, acabaram criando esse engessamento e não nos permitindo prestar um serviço público decente, eficiente e barato. Tudo é lento, perdem-se os melhores preços da praça por lentidão. A máquina da Prefeitura é absurda, montada para não funcionar. E isto não tem a

Pensar grande uma cidade enorme: 16 milhões de habitantes

Paulo Cesar Bravos (Emurb-SP)

ver só com o funcionalismo, com a má-vontade ou a boa vontade dos funcionários públicos. Há todo um arcabouço jurídico que é absolutamente emperrante.

Agora eu entendo a burocracia do Estado... Não é uma excrescência do modelo estatal, mas a sua essência; não é um efeito colateral, é estrutural. Uma administração centralizada, nas mãos do Estado, com necessidade permanente de fiscalização centralizada é uma coisa enorme, complicada e burocrática, que afeta os grandes e os pequenos problemas em seus detalhes mínimos.

Vejamos, por exemplo, a experiência da CMTC. A CMTC consome um terço do orçamento municipal por mês em subsídio da tarifa e é uma empresa municipal que presta um serviço tão ruim quanto as empresas privadas conveniadas, que metem a faca com certeza. Só que com a empresa municipal não se pode mexer, pois então começa um confronto com os interesses corporativos do funcionalismo. Os funcionários públicos têm uma organização sindical que o PT sempre estimulou, que hoje, muitas vezes, colide com os interesses dos trabalhadores em geral e da administração democrática e popular.

Proposta - ***Mas o PT sempre foi um partido com fortes vínculos com o corporativismo sindical. Você não acha que, nesta questão, a própria concepção de gestão pública pode estar confundindo democratizar com controle corporativo?***

Raquel - Totalmente. Essa é outra questão que também é estrutural dentro do Partido. O PT é extremamente corporativista; isso é resultado da influência de um certo movimento sindical dentro do partido, mas não vem exclusivamente daí.

Proposta - ***É parte também da cultura da sociedade brasileira***

Raquel - Claro, inclusive os movimentos populares têm essa cultura através do comunitarismo, valorizando apenas a sua comunidade, defendendo exclusivamente o que é seu. Os quadros do PT, que entraram na Prefeitura, foram absorvidos por esse corporativismo e, hoje, estranhamente, existe um corporativismo setorial dentro da Prefeitura. Esse problema do corporativismo atravessa toda discussão a nível de sindicato dos funcionários públicos e é violento na hora em que vamos discutir prioridades setoriais, de orçamento. É muito complicado.

"Nossa primeira reação foi reforçar tudo o que era administração direta. O resultado foi um serviço menos eficiente e mais caro"

Proposta - ***Como o corporativismo afetou o projeto de democratização da gestão?***

Raquel - Inicialmente, uma das estratégias mais importantes de ampliação do projeto de democratização da gestão era tornar as administrações regionais canais privilegiados de participação da população, uma vez que são canais mais locais, em relação a uma comunidade mais precisa e restrita. Existiam 20 administrações regionais e a idéia era que em vez de serem tapadoras de buracos, limpadoras de pracinhas e balcão de reclamações (choródromo de munícipes), elas se constituíssem na instância de governo local, dotadas de autonomia para, em conjunto com a própria população do local, definir as prioridades da atuação governamental na região e, portanto, agilizar o próprio atendimento da demanda.

Esse era o modelo. Por isso, inclusive, foram indicados como administradores regionais, sempre lideranças locais: lideranças de diretórios zonais da região, lideranças do movimento sindical ou do movimento popular com atuação na região, em suma, petistas com esse perfil, evidentemente, contrabalançando-se tendências. Mas esse modelo não foi assumido como diretriz pelo conjunto do governo. As administrações regionais acabaram sozinhas reforçando esta expectativa e isto gerou uma briga entre estas e algumas secretarias setoriais.

Proposta - ***O que aconteceu?***

Raquel - As secretarias setoriais, sobretudo as secretarias de Educação, Saúde, Transporte, Bem-Estar Social, Habitação (a parte de habitação popular) se autodescentralizaram, ou seja, criaram as suas regionais. Saúde criou 10 regionais de saúde, Educação criou as regionais de educação, Habitação criou as regionais de habitação. Quer dizer, cumpriram as diretrizes de descentralização e de regionalização. Só que cada secretaria regional respondia ao secretário central (setorial) e o administrador regional jamais teve o comando político desses setores regionalizados, que ficou com as setoriais.

Quando os administradores regionais começaram a lutar por esse comando, a maioria das secretarias reagiu à idéia de uma delegação imediata do seu poder para o administrador regional, entendendo que não era esse o projeto de descentralização e regionalização desejável e sim criar canais de comunicação setoriais com a população local. A solução intermediária encontrada foi a criação do Núcleo Regional de Planejamento, que reunia todos os coordenadores setoriais das várias áreas sob a direção do administrador regional.

No ano passado, esse Núcleo Regional de Planejamento discutiu o orçamento na região, convocando plenárias, montando uma proposta regionalizada de orçamento. Só que, ao mesmo tempo, o orçamento foi feito setorialmente. Então tivemos duas políticas paralelas, uma regionalizada e outra setorializada e o fosso entre o setorial e o regional acabou por se aprofundar ao invés de convergir. Isso é um superproblema.

Todo o processo de discussão com a população foi uma "overdose", porque ela era convocada pelo Núcleo Regional de Planejamento para participar de uma discussão inter-setorial a nível de regional, mas era convocada também pelo movimento de saúde, pelo setor de saúde para democratizar as decisões a nível do setorial de saúde na região, era convocada pelo movimento de habitação para definir as prioridades do conjunto de lotes etc. Junte isso com o problema de base política (nem todos os regionais puderam efetivamente agluti-

nar todas as forças, sequer petistas, em torno de si; muitos regionais trabalharam, digamos, com sua área de influência mais imediata), que também acabou contribuindo para essa confusão...

Agora é importante ressalvar que nesta experiência aconteceram coisas interessantíssimas, quanto ao núcleo de orçamento, à discussão da população e à organização da população local. Mas o comando político desse processo optou por não criar uma cisão, não optou pela via regional nem pela setorial, tentando manter as duas. Como resultado, esse processo está extremamente desgastado.

Os administradores regionais, que tinham a expectativa de serem representantes da população local ou comandantes de um governo local, estão completamente frustrados. Por outro lado, os buracos não estão sendo cobertos, as praças não estão sendo capinadas, as coisas básicas que a Administração Regional teria que fazer não consegue fazer, nem tem estrutura para fazer. Este é um dos nós que a administração está enfrentando agora.

Proposta - *Parece-me que o que predomina é pensar o todo pelas partes, seja no plano regional, seja no setorial. Pergunto se há por parte desses diversos segmentos que participam da Prefeitura a consciência do interesse público, sobretudo do interesse público dos trabalhadores. Se há uma consciência do papel da gestão municipal na construção de uma vontade geral transformadora da totalidade social, de uma nova hegemonia.*

Raquel - Na verdade uma boa parte da argumentação dos secretários nesse caso era que só teria sentido descentralizar, definindo, em primeiro lugar, qual era o eixo do governo. O quanto isso era um escudo para manter o controle de cada esfera ... é difícil dizer. Mas, é necessário também incluir um dado de realidade. Vou falar da Secretaria de Habitação, porque este processo eu acompanhei mais de perto.

Desde o dia seguinte à posse de Luiza Erundina, a secretaria teve de enfrentar um problema político e fazer um malabarismo cotidiano para driblar ocupações, invasões da própria secretaria, seqüestro do chefe de gabinete da Cohab, defenestração do diretor de área, ameaças armadas, ameaça de seqüestro do filho da secretária ... é impressionante como a secretaria conseguiu administrar isso até hoje, evitando coisas mais graves, porque conversa com os movimentos, chama plenária por região etc.

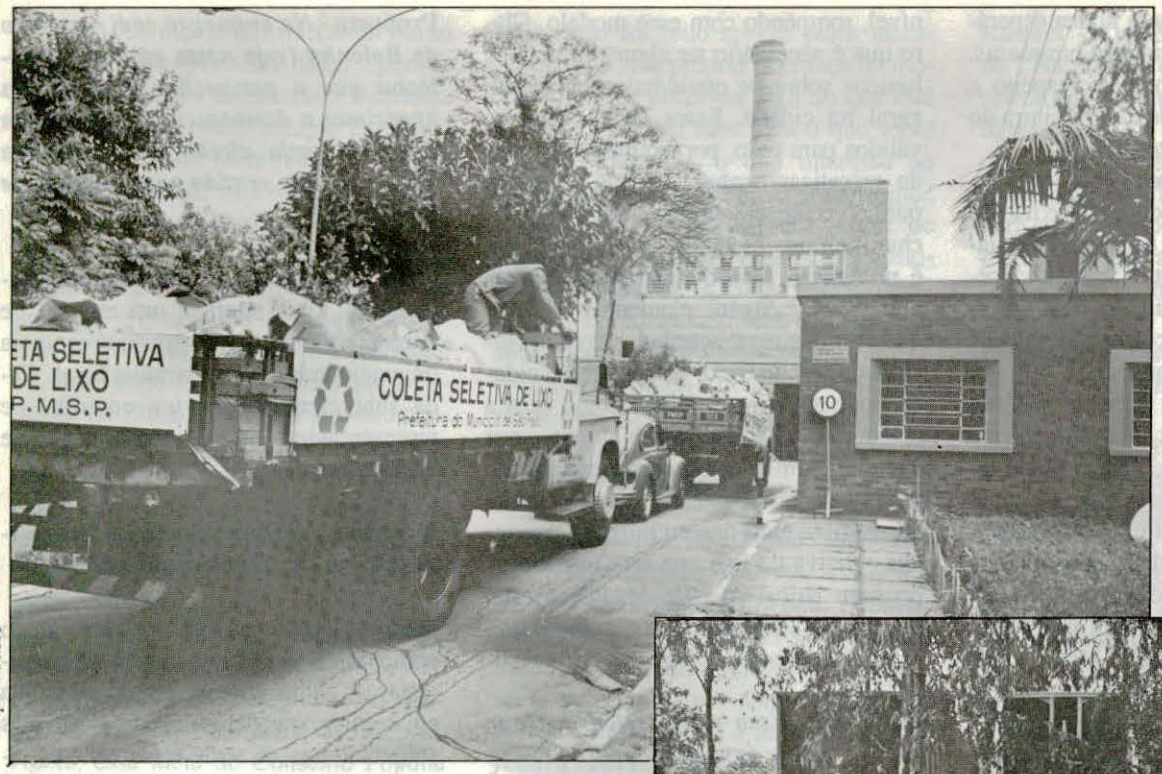
Mas, a Secretaria de Habitação considera que, dentro deste contexto, é muito difícil abrir essa discussão e essas plenárias para qualquer região e qualquer questão, é complicado socializar isso de imediato com todas as áreas, todos os setores. Eu acho que temos que passar rapidamente de um modelo teórico para um modelo prático, pois na realidade o movimento de moradia é uma Beirute barra pesada, não é um movimento de moradia organizado, unificado, com uma direção legitimamente eleita por toda sua base, representativa. Não. Os representantes de uma determinada região não sentam com os representantes de uma outra para conversar no mesmo fórum, porque um não sabe o que o outro representa de verdade ...

A secretaria propôs a criação de fóruns regionais de habitação, que nada tinham a ver com as plenárias dos Núcleos Regionais de Planejamento, eram um outro recorte. O movimento de moradia não está organizado por administração regional, mas por outros recortes. Então, não se trata só de um problema de corporativismo ou divisão setorial. Nesse caso, é um problema de sobrevivência, física até, para conseguir começar a trabalhar com uma certa tranqüilidade.

Isso é uma questão geral. Nós temos um modelo de democratização que não está baseado na sociedade que nós temos. Nosso pressuposto de poder popular é o nosso modelo. Eu continuo acreditando nas mesmas coisas. Mas percebo que o nosso modelo de organi-

Hozumi Morokawa (PMSP)

"A CMTC consome 1/3 do orçamento, presta um serviço pior e mais caro do que as empresas privadas"



Arquivo PMSP

Coleta seletiva do lixo em um bairro de Vila Madalena: começo com adesão de 85% das casas

Arquivo PMSP

zação do social é o das partes mais organizadas da sociedade civil, dos sindicatos e dos movimentos populares mais organizados, que já aprenderam como se autogerir e, mesmo assim, com muitos problemas. Mas, isso é 0,01% da cidade e da sociedade ou menos ainda, não é a forma pela qual a sociedade está organizada. A sociedade é opinião pública, é massa, é outra estória. Que projeto de democratização de gestão temos para a massa, para a mídia? Isto nós não soubemos trabalhar. Então é um problema de interlocutor. Agora a Prefeitura poderia formar esses interlocutores?

Proposta - ***E seria papel da Prefeitura formá-los?***

Raquel - Na minha opinião isto é um papel do partido, que está atuando nos movimentos e na base da sociedade, nas zonais e nas regiões, organizando. Mas o PT, assim como todos nós, ficou completamente perdido.

Proposta - ***Há uma questão que predomina dentro da esquerda, e não só dentro do PT. É a idéia de que a democracia perfeita é uma democracia direta. Você acha possível objetivar um modelo de democracia direta?***

Raquel - Eu sou uma otimista louca e acho o seguinte: aonde nós conseguimos avançar mais em termos de democratização foi exatamente na relação com as entidades já organizadas da sociedade civil, com os níveis de representação já estruturados na cidade. Houve um avanço significativo neste campo.

Veja a questão do aumento do IPTU, que considero uma situação exemplar. O trabalho que foi feito com as entidades do setor imobiliário, por um lado, e com o movimento popular, por outro, na discussão do projeto do IPTU foi uma das experiências positivas. A Câmara de Valores Imobiliários, que tem um nível de representatividade muito grande, de entidades já organizadas da sociedade civil, discutiu o projeto do começo ao fim. Na área do movimento popular ele também foi disseminado e discutido. Todo esse processo foi anterior ao encaminhamento do projeto do IPTU à Câmara Municipal, de modo que, quando a discussão foi feita na Câmara, já estava instruída por todo esse setor, e isso foi um processo democrático.

Proposta - ***E quanto ao Plano Diretor?***

Raquel - Nossa intenção não é fazer a cidade de 16 milhões discuti-lo intensamente, mas proporcionar aos agentes organizados, diretamente interessados, bastante espaço e todas as informações de que necessitarem para trabalhar. Nesse ponto, a administração está dando certo. Os setores da administração que têm trabalhado assim conseguiram uma interlocução e, hoje, por exemplo, nós

temos relações com quem nunca esperávamos ter, as ditas entidades burguesas. São relações de muito mais respeito e muito mais legitimidade da Prefeitura do que as que existiam antes.

É impressionante como nós estamos nos entendendo com eles e não só porque abrimos canais concretos de diálogo e de entendimento. Também porque a lógica dessas entidades é a seguinte: com o PT não há corrupção, não há propina, mas existe conversa e dá para fazer, desde que seja para o bem da cidade. Então, em vez da contrapartida ser por baixo da mesa, para o bolso do governante, a contrapartida é por cima da mesa, para um benefício público. Hoje esta é uma mentalidade consolidada, até na questão do autódromo de Interlagos, com a qual a Câmara Municipal ainda não se conformou. Mas, temos respaldo. Esta é uma prática que jamais imaginamos enfrentar, mas vem ocorrendo e eu estou convicta de que significa também democratizar a gestão.

Proposta - ***Mas, neste caso, a democracia direta é muito mais um momento no processo, não é o fim, nem o centro do processo.***

Raquel - Eu acredito em democracia direta em um outro nível, em uma concepção de cidade, ou melhor, em uma concepção de planejamento e de gestão da cidade, em que efetivamente uma parte importante das decisões passe a ser descentralizada. Talvez seja necessário romper com o modelo homogêneo de cidade, senão não há espaço concreto de autonomia, de descentralização. Democracia direta é possível, desde que nos libertemos da idéia de que o modelo homogêneo de cidade é o mais isonômico e o mais democrático. Isto é uma mentira. Fala-se, usa-se isso, quer dizer, os padrões dos serviços, as regras, as leis relativas ao que se pode ou que não se pode fazer na cidade serem os mesmos para a cidade toda. Parece uma grande democracia, mas é um engodo.

Um dos direitos fundamentais é o direito à diferença, o direito à autonomia, o direito de autodeterminação dos territórios e das comunidades na sua maneira de organizar, de prestar serviços, de ocupar o espaço etc. Eu só vejo oportunidade de democracia direta nesse nível, rompendo com esse modelo. Claro que é necessário ter alguns princípios básicos sobre os quais haja um acordo geral na cidade. Esses são essenciais, válidos para tudo, por exemplo: não pode privatizar nenhum espaço - espaço público é espaço público -, não pode fechar uma rua, bloquear o acesso à praia, é necessário espaço para equipamentos básicos etc. Alguns elementos básicos, que têm que estar acordados como princípios, mas, de resto, cada parte da cidade pode sugerir ou definir como será a coleta de lixo naquele lugar, por exemplo. Uma das boas experiências de participação popular na cidade, numa perspectiva mais descentralizada, é a coleta seletiva de lixo que está funcionando num bairro de Vila Madalena com adesão de 85% das casas, auto-adesão sem ganhar nada por isso.

Proposta - ***Essa coleta seletiva a que você se refere envolve a separação dos materiais?***

Raquel - Todo mundo está separando em uma sacolinha o material orgânico do inorgânico, papel de apara. O dinheiro da venda do material a ser reciclado está revertendo em benefício da comunidade, que decide em que obras ali da região o dinheiro vai ser aplicado. Este é um projeto de participação popular local, democracia direta, auto-adesão, que deu certo e agora será ampliado para mais cinco locais. A idéia é começar a ampliar, ampliar, mas isso pressupõe um modelo descentralizado de gestão e de planejamento.

"Um planejamento estratégico centralizado e global não resolve. Temos que trabalhar as contradições a partir dos vários conflitos e ir pactuando"

Proposta - ***Na entrevista com o prefeito de Bolonha (veja nesta edição) ele colocou que a perspectiva do PCI era aproximar a democracia representativa da democracia direta. Existe alguma proposta neste sentido para a cidade de São Paulo?***

Raquel - Estamos caminhando nesta direção. A idéia agora é um modelo de subprefeitura , que pressupõe autonomia orçamentária e administrativa local. Cada subprefeitura teria um conselho de representantes eleito, uma espécie de Câmara local.

Proposta - ***Essa proposta foi incorporada à Lei Orgânica Municipal?***

Raquel - Passou na Lei Orgânica, com o apoio do PT, e será regulamentada por legislação complementar, a ser discutida em seguida, que definirá quantas serão as subprefeituras, se serão essas vinte regionais ou se serão dez, se serão agrupamentos de regionais ou não. Nós estamos discutindo base territorial de subprefeitura, quantas são, onde são, que grau de autonomia devem ter, que equipamentos e recursos, como será eleito o conselho de representantes. Quanto ao próprio subprefeito, há um projeto de eleição direta, outros de lista tríplice e indicação do prefeito. Enfim, o que está em discussão é a regulamentação das subprefeituras. Nós estamos trabalhando nessa direção.

A Prefeitura tambem está trabalhando internamente, tentando na reforma administrativa próxima já avançar na direção das subprefeituras no modelo da Lei Orgânica, com essa autonomia, com esse conselho de representantes, que é uma espécie de democracia representativa mais próxima ou mais local do que a Câmara Municipal. Achamos, inclusive, que eles devem ser normativos, capazes de produzir legislação funcional para cada local. Por exemplo, a questão das zonas de uso e outras referentes ao uso do solo têm que ter uma dimensão local.

Proposta - ***Como as associações e os movimentos estão enfrentando essa discussão? Acredito que muitos se sintam prejudicados, ou seja, sintam que esse processo restringe seu poder de barganha.***

Raquel - Os movimentos ficaram muito perdidos. Em primeiro lugar, porque uma parte de sua assessoria e liderança foi trabalhar na administração e, no primeiro ano, sumiu do movimento. Agora já existe gente que saiu da administração e voltou para o movimento. Em segundo lugar, o movimento, que estava basicamente acostumado a fazer oposição ao prefeito, pressioná-lo com suas reivindicações, vai fazer o que, se a prefeita é a Luiza Erundina? Fomos nós que a pusemos lá. Então, num primeiro momento, os movimentos ficaram muito parados. Depois começaram a cobrar: cadê a casa? Cadê o ônibus? Cadê isso? Cadê aquilo? As bases pressionando, as lideranças completamente atabalhoadas sem saber o que fazer.

Foi difícil o movimento encontrar o rumo. Eu não posso falar do movimento em geral: eu posso falar mais particularmente do movimento de moradia. Agora, essa idéia de Conselho Popular está indo para o arquivo morto do PT. Hoje ninguém mais fala nele, cadê o Conselho Popular? O partido também não organizou essa discussão, ficou uma coisa completamente perdida.

Proposta - ***Mas, com a institucionalização das subprefeituras o Conselho Popular vai se tornar um conselho de cidadania local***

Raquel - É, eleito, como a democracia burguesa gosta. Mas no movimento de moradia houve um processo interessante de retomada desses temas para a discussão da Lei Orgânica Municipal. O movimento começou a perceber que, se a proposta era ele participar da gestão das políticas públicas, da gestão da cidade, precisava aprender como se gere a cidade, como se administra, quais são os temas e as questões envolvidos. E começou a se preparar para ser um administrador, co-administrador, para entender a legislação, o que é zoneamento, o que é conselho, como se faz um orçamento.

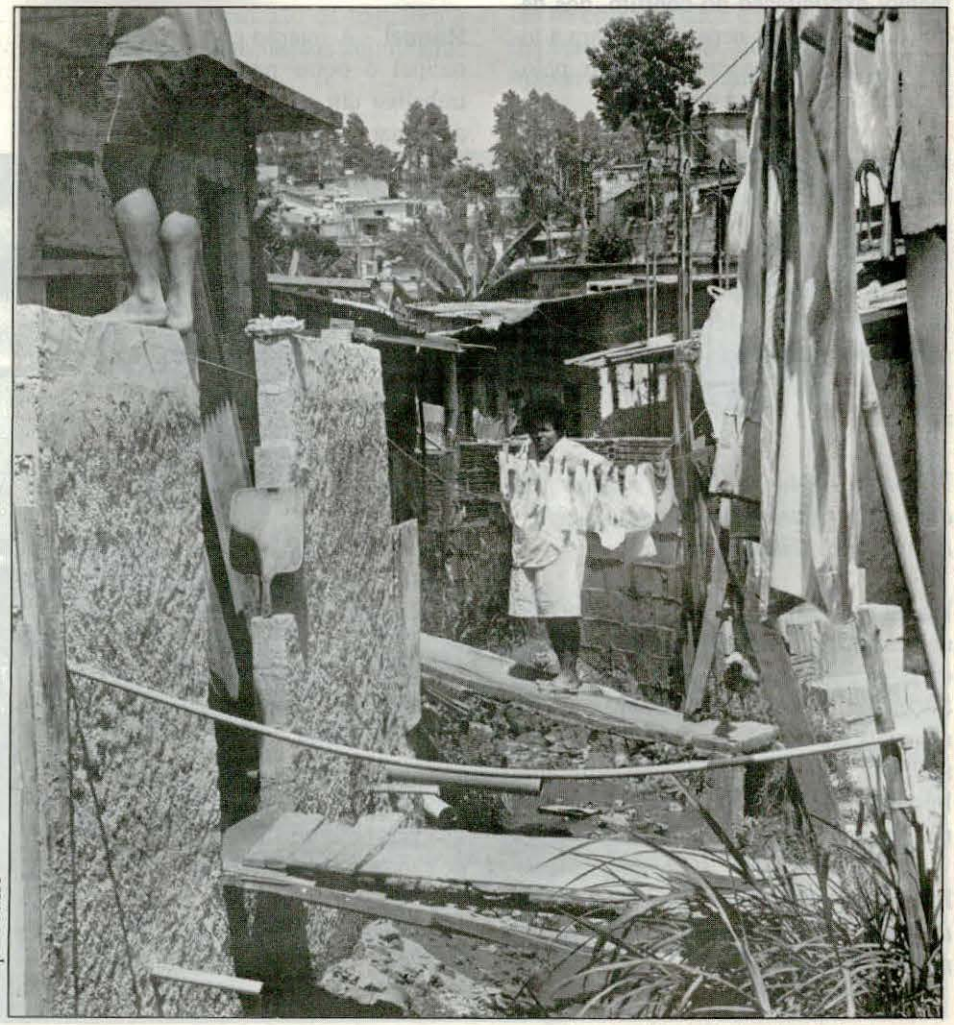
As próprias direções do movimento de moradia acompanharam a Lei Orgânica, foram conversar com os vereadores, fizeram lobby. O trabalho de lobby não foi feito apenas pelos assessores, mas pela própria liderança do movimento, que absorveu algo do que está na Lei Orgânica, sabe para o que serve cada instrumento, o que interessa ao movimento, como a lei é trabalhada... Quer dizer, aprenderam um monte de coisas nesse processo para serem gestores da cidade. Eu acho que este é o passo que o movimento tem que dar e o movimento da reforma urbana, o movimento de moradia e de favela têm que ir nesta direção: conhecer as frentes de luta, aprender e sacar como têm que se estruturar para enfrentá-las.

Proposta - ***Em São Paulo, diferentemente de outras cidades, não existe um movimento urbano unificado. O movimento sofre vários tipos de recortes, desde político-ideológicos a setoriais, além de recortes por temas específicos de luta. Como se dá o diálogo da Prefeitura com essa parafernália?***

Raquel - Desse jeito, "parafernalizando". Na prática, cada movimento acabou selecionando um ou dois setores da Prefeitura com os quais dialoga primordialmente. Às vezes passa pelo administrador regional, às vezes não, vai direto para o secretário, e vice-versa. Cada setor da administração também acabou se relacionando com pedaços...

Proposta - ***Mas não há planejamento que sobreviva desse modo.***

Raquel - Não, é uma loucura. Isso aqui é muito complicado. Eu ainda acho que não existe solução mágica. Há uma expectativa dentro do governo de que um plano estratégico centralizado e global daria a direção. Acho sinceramente que isso não acontecerá, não só porque não há condições políticas de acontecer, mas sobretudo porque não adianta ter um modelo exatamente, porque a multiplicidade dos agentes na situação concreta é



Arquivo PMSP

Habitação e saneamento são dois grandes problemas de São Paulo

muito grande. Não há modelo, há um *modus operandi* para essa diversidade.

Proposta - ***Qual é a sua concepção de planejamento?***

Raquel - Eu considero que não devemos ter um planejamento rígido e centralizado, mas diretrizes gerais que fundamentem a negociação. Não adianta ter um modelo abstrato de cidade e de administração, do qual se deduza políticas setoriais e regionais. É necessário trabalhar com as contradições, com os temas que emergem a partir dos vários conflitos e ir pactuando. Temos que pensar que modelo de planejamento é mais adequado para uma gestão democrática.

Dentro do PT existe uma expectativa de que a gestão seja democrática, mas que o planejamento seja centralizado e tecnocrático. Na minha visão isto é incongruente. Estamos tentando desenvolver a idéia de um planejamento descentralizado com negociações permanentes. Seria esse o papel do planejamento: explicitação do conflito, dos dados e informações necessários para a tomada de decisões em conjunto pelos agentes diretamente envolvidos.

Nós estamos trabalhando nesse sentido e, embora a experiência ainda seja parcial para ser avaliada, acho que, ao final do ano, concluído o processo do Plano Diretor, poderemos fazê-lo. O processo do Plano Diretor está montado assim, centralizado e descentralizado a um só tempo, calcado na sociedade civil organizada, com frentes e tentáculos nas regiões...

Proposta - ***Mas o Plano Diretor vai discutir a reforma da cidade, as reformas de que a cidade precisa.***

Raquel - E nós estamos tentando colocar na mesa as informações sobre a cidade, os dados mais globais - já que só a Secretaria de Planejamento tem essa visão mais global sobre a cidade, ultrapassando os setores e as regiões - em uma linguagem simples, acessível, para permitir a participação de qualquer cidadão.

Proposta - ***A idéia, então, é tentar criar um planejamento negociado, visando um confronto mínimo?***

Raquel - É, e um planejamento que seja um instrumento de democratização da gestão. Planejar serve para ajudar a democratizar a gestão.

Proposta - ***O Plano Diretor também seguiria esta perspectiva?***

Raquel - Nós estamos entendendo o Plano Diretor como uma espécie de carta de princípios básicos, que permita descentralização, heterogeneidade, multiplicidade. Claro, esta é a nossa visão que será cotejada com outras no processo.

Proposta - ***É porque essa negociação envolve também...***

Raquel - Concepções de planejamento diferentes...

Proposta - ***... interesses diferentes, muitas vezes até interesses antagônicos, sobretudo quando essa negociação passa, por exemplo, pela Câmara de Vereadores.***

Raquel - A relação com a Câmara Municipal é outro ponto que precisamos trabalhar um pouco. Nossa relação com a Câmara é muito triste. Por um lado, nós não temos maioria, nem conseguimos formar maioria para nada. Por outro, nós temos 1/3 dos vereadores, portanto tudo que precisa de maioria de 2/3 não é aprovado sem o PT. A Câmara efetivamente está dividida em oposição e situação, todos que não são do PT são oposição, às vezes até o PC do B e o PCB, que estavam na Frente que elegeu Luiza Erundina. O PT está extremamente isolado na Câmara Municipal.

Proposta - ***Qual a razão desse isolamento? Falta uma proposta de negociação com outras forças políticas?***

Raquel - Acho difícil analisar isso. Acho que é falta de negociação, mas eu não sei se seria possível realizar essa negociação, se ela teria algum nível de possibilidade ou de exeqüibilidade, é muito difícil. O que prepondera na Câmara é o raciocínio de situação e oposição.

Além disso, há outro problema. Nós fomos uma oposição muito dura de engolir. A bancada do PT infernizou a vida do Jânio Quadros, do Mário Covas e de seus secretários. Há vereadores que têm ódio da administração petista, porque sofreram uma oposição cerrada, sistemática da bancada do PT. Muitas vezes nos exigem o mesmo que o PT exigia das administrações anteriores, enfim, isso também é uma questão que faz parte de nosso aprendizado político. Aquilo que eu falei de cultura de oposição é um caso muito sério ...

Proposta - ***A relação do PT na Câmara Municipal historicamente sempre foi muito isolada.***

Raquel - Totalmente isolada. Existem umas mágoas históricas, tipo o PT não ter apoiado o Fernando Henrique Cardoso na eleição em que ganhou Jânio Quadros. A questão do apoio de Mário Covas ao Lula passou por aí. Agora o próprio momento histórico, nacional e internacional, exige que nós repensemos nossa política de alianças. Temos que tentar dar um salto, porque está inviável trabalhar dessa forma. O processo de discussão da Lei Orgânica foi atravessado por isso o tempo todo. A grande questão era quanto ao *impeachement* da prefeita. Os vereadores queriam-no por maioria simples, para cassá-la no dia seguinte.

Proposta - ***Quer dizer que a ausência de uma política mais ampla no processo anterior e a própria oposição contundente, que o PT fazia, hoje o impedem de viabilizar uma política de ampliação das suas bases.***

Raquel - Apesar disso, nós tivemos vitórias impressionantes na Câmara Municipal. Mesmo com essa correlação de forças conseguimos aprovar o IPTU, o orçamento, os principais projetos. Nossa primeira derrota foi a da Shell. O governo ganhou todas as batalhas porque a bancada do PT foi extremamente competente. E teve uma competência localizada para a tramitação de certos projetos de secretários e vereadores envolvidos com os mesmos. Além disso, são 17 vereadores, 1/3 da Câmara, portanto, tem que haver composição com o PT. Apesar de tudo, não é que a Câmara inviabilize, mas dá trabalho.

Proposta - *Você não acha que a persuasão de vereadores da oposição seria mais fácil se a Prefeitura tivesse maior respaldo na opinião pública?*

Raquel - Olha, uma parte da oposição é clientelista, quer pavimentação de rua, limpeza de córrego na sua rua e pronto. Mas, há uma questão mais ampla de grandes blocos, grandes forças, disputa de hegemonia. E o isolamento do PT em São Paulo é, em muito, responsável por esse isolamento na própria Câmara. Na verdade, eu acho que devíamos abrir o poder para os outros partidos. Repartir o poder e não perder o controle.

Proposta - *O PT ganhou as eleições mas não com maioria absoluta. E, mesmo assim, ganhou em uma conjuntura bastante específica: voto de protesto, voto útil contra o Maluf. Não se pode dizer que eram votos engajados no projeto petista.*

Raquel - Não, o PT é, no máximo, 15% em São Paulo. É a nossa marca.

Proposta - *Por que o PT fez um gabinete exclusivamente petista, no qual os dois partidos coligados (PCB e PC do B) ficaram com cargos inteiramente secundários? Por que não se pensou em um projeto de ampliação desde o início?*

Raquel - Isso é uma questão. Talvez seja possível fazer oposição isolado, mas governar isolado não dá. Mas o PT está aprendendo, veja as eleições presidenciais do ano passado. Na minha opinião, o mais importante para o PT, além de ter passado ao segundo turno, foi "costurar" uma política de alianças. Temos que aprender a ser costureiros e ver como podemos ampliar. Aqui em São Paulo é difícil, mas é o caminho. Por que não foi desde o começo, não sei responder. Mas, há um problema que parece secundário e é fundamental numa administração: existe gente que sabe administrar e existe gente que não sabe. Tivemos muitos erros, problemas, porque colocamos as pessoas erradas nos lugares. Há militantes petistas que são excelentes dirigentes partidários, mas isso não os transforma automaticamente em ótimos administradores no Executivo.

Proposta - *Podemos afirmar que, ao não ampliar o seu respaldo social e político, fica cada vez mais difícil para o governo do PT fazer sucesso na opinião pública?*

Raquel - Eu dividiria a resposta em duas partes. Por um lado, a questão da opinião pública é um problema de política de comunicação. Nós temos um prurido em fazer *marketing*, enquanto eu estou convencida de que governo municipal é que nem sabonete: você vende. Claro que se o sabonete não limpar ou tiver um cheiro horroroso, a propaganda não adianta. Mas, é que nem sabonete, estamos nessa era. O Collor é um exemplo concreto e acabado disso, um produto vendável, muito bem trabalhado a nível de mídia, coisa que nós não conseguimos fazer. Mas, nós temos que fazer *marketing*, porque a Prefeitura está realizando coisas lindas, que não aparecem, não têm visibilidade, ninguém sabe o que está acontecendo em nosso governo. E se fala na transparência. Transparência na era eletrônica é bombardear a mídia com informação organizada, de uma maneira que seja agradável aos olhos e

Arquivo PMSP

aos ouvidos. Acho que isso já ficou claro para o governo e a abertura de licitação para a contratação de uma agência de publicidade é um passo importantíssimo nesta direção.

Mas, por outro lado, há um problema maior que é a relação com o partido, porque o partido, sim, tem visibilidade. A campanha Lula poderia ter sido um instrumento de publicidade para os governos municipais e, no entanto, os governos acabaram atrapalhando a campanha. Em São Paulo,com certeza, a der rota do Lula não foi por causa da Erundina. Eu fiz boca de urna até o último minuto e as pessoas não deixaram de votar no Lula por causa da Erundina. O que funcionou aqui foi o apelo fascista, a pátria renascida, a bandeira brasileira. Nem na época da ditadura militar eu havia sentido tamanho nível de apelo fascista, que pegou e se disseminou. Mas, mesmo assim, a campanha poderia ter sido um instrumento de publicidade se houvesse uma relação melhor entre o partido e a administração.

Proposta - ***Como é essa relação entre o PT e o governo municipal?***

Raquel - É uma relação muito complicada que envolve incompreensão mútua, agressão e distanciamento. O problema da opinião pública passa por aí. Nem a base do partido sabe o que acontece na administração. Mas, eu tenho muita esperança na campanha do Plínio Arruda Sampaio, que está se estruturando numa linha muito diferente do Comitê Lula. O Plínio está se aproximando das prefeituras petistas, pecorrendo secretarias, informando-se do que está acontecendo. Isso já muda o patamar, depois ele está colocando para o PT que a campanha tem que ser um instrumento de divulgação do trabalho das prefeituras. A campanha do Plínio está saindo com o respaldo, o consenso do partido inteiro. Todas as correntes o indicaram como seu candidato, menos os trotskistas, mas hoje eles estão superisolados. Eu acho que a candidatura Plínio é capaz de superar esse problema da relação com o partido, ele está tendo extrema habilidade na sua relação com os vários grupos e com a administração. Além disso, por seu perfil, é um caminho para composição com outras forças políticas.

Proposta - ***Parece que a candidatura do Plínio de Arruda Sampaio rompe com a idéia que sempre se teve do PT, isto é, que o PT e o movimento eram a mesma coisa, um determinava o outro. Acho, inclusive, que a candidatura Plínio marca a construção de uma autonomia entre os dois, enquanto a candidatura Erundina reproduziu essa confusão, como também em parte, a do Lula. Na verdade, só no segundo turno se marcou a diferença. Tenho a impressão de que o Plínio já é um produto desse processo.***

Raquel - Nas bases petistas, Plínio não seria possível há dois anos atrás. Hoje são as mesmas bases que decidiram por Erundina que estão apostando no Plínio. Por outro lado, eu acho que se o PT souber capitalizar o aprendizado da derrota deste ano, nós vamos dar um salto. Há potencial para isso, há setores no partido preocupados com essa questão. Não é essa ou aquela tendência, mas um processo diagonal, intertendências, extratendências.

Hoje, pedaços de tendências vêm percebendo a importância da formulação de políticas alternativas. De certa maneira, a proposta da direção nacional do PT - um gabinete paralelo - é um sintoma disso. Um gabinente paralelo não é apenas uma oposição sistemática, não é apenas o não; é o caminho do sim. Essa proposta sinaliza uma percepção que eu acho muito positiva. Além disso, há o tratamento de choque que nós levamos com a derrota do Daniel Ortega na Nicarágua e com o leste europeu.

Como ficam o PT e as administrações petistas? Eu acho que o PT vai passar por uma boa crise de crescimento. Temos 10 anos e entramos na adolescência. Vamos ter que dizer a que viemos. Entre mortos e feridos, quem souber formular um projeto de gestão para hoje, para essa sociedade, e também um projeto de utopia ficará com a legenda. Nós estamos em um patamar para dar um salto, que pode acontecer ou não.

Proposta - ***Mas o PT vai enfrentar problemas com setores do movimento que são extramamente basistas, corporativistas, comunitaristas...***

Raquel - Por isso estou falando: quem ficar com a legenda...

Proposta - ***Será quem conseguir hegemonizar. O projeto hegemônico interno do PT vai ter que alcançar essas bases, senão pode haver um esfacelamento.***

Raquel - Este perigo existe. Mas as bases terão que amadurecer rapidamente, enfim, porque também estão enfrentando esse dilema. Do meu ponto de vista, isso é superpositivo. Podemos acabar com o stalinismo de vez, acabar com outros dogmas extremamente perigosos. Vamos separar o joio do trigo, verificar se o partido é realmente uma altenativa de socialismo democrático. Então, teremos de ver como é conviver com o mercado, com a burguesia...

Proposta - ***Já entramos na discussão do socialismo, hoje, entre os limites da social democracia e o fracasso do bolchevismo. A social democracia é insuficiente e o modelo bolchevique não levou ao socialismo, à utopia da liberdade. Qual a alternativa?***

Raquel - O que você falou vale para tudo, para o projeto de sociedade e de cidade. Acho que a formulação desse projeto se faz em todos esses níveis ao mesmo tempo, inclusive na construção de uma outra legalidade. Nós estamos nessa briga, entramos na luta constitucional, quem diria, nós propusemos as leis, os direitos, os limites, dizendo não para algumas coisas, lutando por outras. Eu sinto que alguma coisa mudou nessa história. Recebi outro dia a Lei Orgânica de Imperatriz do Maranhão e fiquei arrepiada. Está demais, sabe, e não é só lá. Em Porto Alegre e em pelo menos uns 40 municípios importantes nesse país tinha gente pensando mais ou menos as mesmas coisas, lutando mais ou menos pelo mesmo e conseguindo vitórias. Há cinco anos atrás não havia nada. Agora com o Plano Diretor, vamos ampliar, serão 40, 50. Eu acho que há um avanço inegável e nossa experiência na administração municipal é também responsável por isto.

Porto Alegre: o orçamento municipal em discussão

Maria Suzana Moura e
Simone Ambros Pereira*

Em 1989 o movimento popular em Porto Alegre se envolveu pela primeira vez na discussão do Orçamento Municipal. Através de plenárias regionais e municipais e de uma comissão de representantes de microrregiões, o movimento apresentou e negociou suas reivindicações com a Prefeitura Municipal, obteve e debateu informações que até então eram mantidas dentro do aparelho de Estado.

Neste período, ocorreram duas rodadas de plenárias regionais. Uma primeira em cinco regiões, com um caráter informativo e de abertura do processo. Uma segunda, em 16 microrregiões, quando foi apresentada a proposta orçamentária para 1990 e foram eleitos os delegados para a plenária municipal (critério de um delegado para cada 10 presentes). Houve também duas plenárias municipais. Uma para discussão da proposta orçamentária, antes do envio ao Legislativo, e outra para apresentação e discussão do Plano de Obras.

Após as primeiras plenárias regionais, foi formada uma comissão com representantes eleitos nas microrregiões. Onde existia articulação do movimento, o representante foi escolhido em reunião específica deste; nos demais casos, foi escolhido na própria plenária.

Essa comissão de representantes atuou diretamente junto à Secretaria de Planejamento da Prefeitura na montagem do quadro de prioridades por região e por secretaria, na discussão e definição de prioridades gerais da cidade e também das alterações e encaminhamentos da programação e discussão do Plano de Obras. Esta comissão formulou e negociou uma proposta alternativa, ao longo desse processo. Paralelamente, ocorreram reuniões de avaliação entre a Prefeitura e representantes das articulações regionais e microrregiões.

Toda essa experiência, de iniciativa da Prefeitura, mobilizou um número expressivo de organizações populares, principalmente associações de moradores, e gerou muita expectativa e frustração.

Em Porto Alegre, as lutas em torno do acesso e melhoria da qualidade de moradia e serviços sociais urbanos têm sido encaminhadas particularmente pelas associações de moradores. Elas, juntamente com a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e articulações de caráter regional, compõem o movimento comunitário da capital gaúcha.

É compreensível, neste sentido, que a maioria das entidades que participaram da discussão do orçamento municipal pertençam ao movimento comunitário. Algumas regiões da cidade (por exemplo: Partenon, Grande Cruzeiro e Centro) apresentaram uma diversidade maior, incluindo centros pró-melhoramentos, clubes de mães, grupos de igrejas, associações profissionais e sindicatos. Cerca de 200 entidades e 900 pessoas chegaram a participar das plenárias municipais, em cada uma das rodadas. Saíram 90 delegados das 16 plenárias.

*Técnicas em Educação Popular da FASE/Porto Alegre

Plano de Obras

A sistematização e reflexão sobre esse tipo de experiência é importante porque aponta elementos para a discussão da participação popular na gestão da cidade. Procuramos neste artigo analisar o significado e repercussões do processo e os fatores limitadores da participação popular. Atividades conjuntas com a Prefeitura, atividades específicas dos movimentos e documentos de ambas as partes nos permitiram reunir os dados com os quais trabalhamos a nossa análise.

A interferência popular na elaboração e definição do plano orçamentário - receita, despesa e investimento - foi bastante restrita. As plenárias, enquanto canais de participação, não discutiram efetivamente as questões, tampouco se posicionaram sobre os três itens que compõem o orçamento. Apenas sobre o Plano de Obras, um dos aspectos do item investimento, houve efetiva participação. O Plano de Obras foi discutido pela comissão de representantes, que introduziu algumas modificações, e em seguida foi apresentado à plenária municipal.

Combinou-se nessa experiência padrões tradicionais de elaboração do Orçamento Municipal com um processo de levantamento de demandas e prioridades das organizações populares. Aliou-se isso à divulgação das limitações e propostas do governo relativas à receita e às despesas.

Mesmo quanto ao Plano de Obras - o item mais facilmente discutido e apropriado pelos movimentos, em função da sua vinculação direta às demandas sociais - prevaleceu a dinâmica setorial na etapa de sua elaboração, sem uma articulação/incorporação das prioridades definidas regionalmente.

O trecho que segue, extraído do documento de avaliação da comissão de representantes, ilustra essa afirmação:

"... O movimento não participou da definição do orçamento para 1990 que, no nosso entender, envolve desde a receita, passando pelas despesas de custeio da máquina administrativa, até a distribuição dos recursos de investimento por setor e a definição das obras a realizar. Na realidade o que ocorreu foi uma negociação do Plano de Obras,

O movimento comunitário de Porto Alegre conseguiu pela primeira vez sair do localismo e pensar na cidade como um todo

tendo de um lado as propostas das secretarias e dos departamentos, que foram elaboradas setorialmente nos moldes tradicionais e, de outro lado, as prioridades do movimento levantadas nas microrregiões e negociadas pela comissão de representantes". ("Sobre o processo de discussão do orçamento municipal", documento elaborado em dezembro de 89 a partir de reuniões de avaliação específicas da Comissão de Representantes e encaminhado à Prefeitura).

A partir dessa constatação, faz-se necessário identificar os fatores que limitaram a participação popular na definição do plano orçamentário.

Inicialmente, devemos considerar que esta experiência insere-se numa realidade onde a cultura política dominante situa os negócios públicos como uma dimensão restrita ao pessoal do Estado - os técnicos e o primeiro escalão dos governos -, cabendo aos cidadãos eleger periodicamente seus representantes e, no máximo, reivindicar. Essa noção da especialização da política, que é uma das bases da democracia representativa tem na formação social brasileira um agravante face à tradição autoritária e clientelista em que se conformou o Estado em sua relação com as classes populares.

Esse é um fator limitador do desenvolvimento de experiências de participação popular na gestão da coisa pública, na medida em que o próprio movimento popular tende a reproduzir uma prática que coloca apenas no Estado a responsabilidade de formular e definir alternativas face às reivindicações que apresenta. Desse modo, a participação popular ainda não está incorporada pelo movimento como uma dimensão da luta por direitos sociais e para a formulação de alternativas às políticas públicas, mais especificamente.

Não havendo essa demanda por participação na gestão da cidade, é natural que a maioria das organizações populares, que foram atraídas às plenárias pela convocação da Prefeitura, tivessem como expectativa que estas apresentassem propostas de resolução às reivindicações, desde o calçamento de uma rua até o saneamento das vilas de uma região. Da mesma forma, justificam-se as dificuldades em se posicionar diante de questões como a política de aumento da receita, pois o senso comum desses movimentos populares e da população vê os recursos públicos como privativo do Estado.

Se a nível do movimento popular e da população em geral a cultura política dominante expressa-se desse modo, no Estado esta aparece na linguaguem e nos procedimentos adotados na formulação e definição de políticas, que obedecem a uma lógica autoritária e tecnocrática, o que também dificulta a participação e o controle social.

Obstáculos à democratização

Diante disso, poderíamos concluir pela impossibilidade de experiências de democratização da gestão municipal, como a do orçamento, irem além da divulgação pública de propostas e projetos elaborados no Estado e na negociação em torno de alguns aspectos destes.

No entanto, consideramos que as limitações e obstáculos a um processo de participação no Estado e na sociedade civil podem ser enfrentados no âmbito de um município, a depender da ação do governo e, também, do movimento. Partimos do entendimento de que um governo democrático-popular cumpre um papel decisivo na construção de referências e práticas de participação popular. Por um lado, há seu poder de atração e influência sobre as organizações populares e a população em geral, por ser reconhecido como um provedor de bens. E, por outro, por sua capacidade de deter informações e conhecimentos e ter capacidade de alterar procedimentos de formulação e definição de políticas, e

a linguagem na sua relação democrática com a sociedade.

O plano orçamentário foi apresentado para discussão, enquanto uma peça meramente contábil, contendo rubricas relacionadas a funções e categorias setorializadas e abstratas, sem a necessária tradução e articulação com os interesses imediatos da maioria dos participantes.

No início do processo, a Prefeitura distribuiu uma cartilha e elaborou um vídeo explicando o que é o orçamento municipal e as limitações existentes. Este vídeo foi apresentado nas primeiras plenárias regionais. A partir daí não foram elaborados outros recursos.

Mesmo tendo a Prefeitura utilizado recursos pedagógicos para esclarecer sobre o que é o orçamento municipal e os limites financeiros e estruturais da Prefeitura, o método não proporcionou maior aproximação entre as demandas e expectativas das organizações populares com as questões mais gerais inseridas na discussão do plano orçamentário: limitações e possibilidades de aumento da receita e dos recursos para investimento e a diminuição das despesas de custeio. A lógica setorial e abstrata do plano foi parcialmente enfrentada ao final do processo, quando se discutiu o Plano de Obras, materializando o item investimento.

De acordo com a avaliação de uma liderança "não se fez a ponte necessária entre o imediato do movimento e as questões políticas..." pela "... forma como foi programado e encaminhado..." o processo.

Na plenária municipal, lideranças do movimento levantaram a necessidade de se garantir desdobramentos do processo com a elaboração do Plano de Obras. No início do processo, essa questão não estava colocada, nem mesmo pela Prefeitura. Tradicionalmente, o plano orçamentário não especifica nem materializa , o item investimento. Não se chega a um orçamento- programa, mas a uma peça contábil e genérica que, no geral, tende a ser meramente formal.

Outras limitações podem ser situadas na forma e linguagem em que as informações e propostas foram apresentadas e pela falta de dados necessários à instrumentalização do movimento para a formulação de propostas alternativas.

A partir das primeiras plenárias, o movimento passou a reivindicar dados que permitissem a formulação das prioridades de investimento e a mobilização da base. Num documento tirado da reunião de delegados das microrregiões, reivindica-se, entre outros, "levantamento do custo aproximado para a execução das prioridades levantadas nas reuniões regionais". Alguns desses dados a Prefeitura não conseguiu fornecer e outros só foram fornecidos ao final.

Um outro aspecto a ressaltar diz respeito à programação e organização das atividades. Não houve um processo de divulgação dos dados e propostas anteriormente às plenárias, que contribuísse com a preparação/discussão prévia nas instâncias do movimento. Ao mesmo tempo, a dinâmica das plenárias pautou-se pelo tom discursivo e genérico na apresentação das informações. A conseqüência foi a realização de plenárias com caráter marcadamente de denúncia e de reivindicação, sem a necessária discussão de propostas e articulação com o contexto geral da cidade.

Em síntese, os procedimentos adotados careceram de uma preocupação educativa que levasse em conta a linguagem, as expectativas e o estágio de organização popular. De acordo com a avaliação da comissão de representantes:

"... Não houve por parte da Prefeitura um investimento compatível com a importância do processo ..." o que "... pode ser observado (...) no seguinte: na falta de acompanhamento e de informações técnicas mais sistemáticas; (...) os dados, quando fornecidos, foram apresentados numa linguagem através de meios pouco acessíveis ao movimento:

A Prefeitura fez uma cartilha e um vídeo sobre orçamento, mas houve problemas de linguagem

na desarticulação e (...) pouca participação das secretarias no processo; e, a partir da primeira rodada de plenárias a Prefeitura não investiu no trabalho de divulgação e convocação das entidades o que, no nosso entender, é fundamental".

Avaliamos que essa "falta de investimento", bem como os problemas apontados quanto ao método de condução do processo, deve-se mais à carência de elaboração e de projetos dos partidos que estão à frente desses governos, no que se refere à democratização da gestão municipal e à questão da participação popular a esse nível. Desse modo, esses governos têm dificuldade de superar a lógica tradicional de gestão pública e tendem a desenvolver experiências de participação com um caráter mais consultivo e de respaldo aos programas governamentais.

Intervenção do movimento

Entretanto, deve-se levar em conta nessa avaliação que esta foi a primeira experiência de discussão pública do Orçamento Municipal em Porto Alegre e que ocorreu no primeiro ano de governo da Frente Popular, portanto num período de inserção e conhecimento de uma máquina político-administrativa conformada sob parâmetros autoritários e clientelistas.

Com relação ao movimento popular, além das limitações estruturais que apontamos anteriormente, explicitou-se no processo uma lacuna no que se refere à articulação e direção municipal.

A partir da iniciativa da Prefeitura de abrir espaços de discussão do orçamento, mostrou-se a necessidade de uma instância municipal para articular e impulsionar as iniciativas/questionamentos vindos da base do movimento, principalmente articulações regionais. Essas articulações reúnem, no geral, associações de moradores. O Conselho das associações de moradores da Grande Glória, a União de Vilas da Grande Cruzeiro, a Articulação da Zona Leste e o Conselho Popular da Zona Norte, são instâncias que tiveram uma participação importante no processo. Era necessário, também, avaliar e preparar a intervenção do movimento, tanto no que se refere à condução e organização do processo, as-

sim como a discussão do orçamento propriamente dito.

Essa lacuna foi cumprida parcialmente a partir de um grupo de lideranças de articulações regionais que sentiram a necessidade da articulação e foram estimuladas pela FASE. Posteriormente, a comissão de representantes assumiu esse papel.

Apesar dessas e outras debilidades, o movimento conseguiu influenciar positivamente no processo, a exemplo da alteração da programação e da discussão do Plano de Obras.

É assim que, junto ao governo, é também o movimento popular organizado um agente central na construção de experiências de participação popular na gestão da cidade. Esses movimentos, com o poder de pressão, podem assegurar procedimentos mais participativos, métodos que proporcionem a formulação de propostas nas bases e instâncias populares e a apropriação das informações específicas ao funcionamento do aparelho de Estado.

Isso porque é o movimento quem pode assegurar a necessária preparação e formulação de propostas nas suas instâncias próprias, contribuindo para a ocupação qualitativa dos canais de participação. Ao mesmo tempo, o movimento organizado pode ser contrapeso às relações conservadoras presentes no Estado e que tendem a submeter um governo democrático.

Embora a experiência tenha sido limitada pelo nível de participação alcançado, o saldo é positivo. É uma experiência que acumula pelas referências que evidenciou quanto à questão da participação popular na gestão da cidade, em geral e no plano de obras, em particular. Além disso, propiciou novos conhecimentos ao movimento, particularmente às lideranças que participaram mais diretamente e até o final do processo.

De acordo com a avaliação da comissão de representantes, "conseguimos sair do localismo e pensar na cidade como um todo, compreendendo melhor alguns aspectos que envolvem o orçamento e o funcionamento da administração municipal e percebemos como deve ser discutido o orçamento.".

O desafio que está posto é aproveitar esses ensinamentos para desenvolver novas experiências de participação no orçamento e em outras dimensões da gestão da cidade.

Orçamento municipal e participação popular

Silvio Caccia Bava*

O orçamento municipal é o instrumento mais importante de definição das prioridades de ação da Prefeitura. É ele que vai dizer quanto do dinheiro arrecadado pelos impostos - e que fica sob o controle da Prefeitura - vai para saúde, educação, pavimentação, transportes etc.

Embora seja pouco para atender as necessidades da população, pois o grosso dos recursos fica nas mãos dos governos federal e estadual, é o orçamento municipal que vai mostrar os compromissos da Prefeitura, o planejamento dos gastos públicos.

Todo ano as prefeituras têm de apresentar um orçamento que prevê os seus gastos para o ano seguinte. Esse orçamento tem de ser aprovado pela Câmara Municipal.

Para entender o que é um orçamento municipal é necessário primeiro compreender que a Prefeitura tem suas receitas e despesas.

As receitas da Prefeitura são constituídas de receitas próprias e transferências de recursos. Receitas próprias são aquelas que o município arrecada diretamente do contribuinte através da cobrança de impostos, taxas de prestação de serviços, fiscalização e outras mais.

As fontes de receitas próprias dos municípios são:

- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- Imposto Sobre Serviços (ISS);
- Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);
- Imposto Sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVV);
- Taxas de Polícia e Taxas de Serviços;
- Contribuição de Melhoria; e
- Contribuição Social de Previdência e Assistência Social dos Servidores Municipais.

Transferências de recursos são a parte dos impostos cobrados pelos governos estadual e federal que são repassados aos municípios. Por exemplo, do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado pelo governo do estado no município, 25% retornam aos cofres municipais.

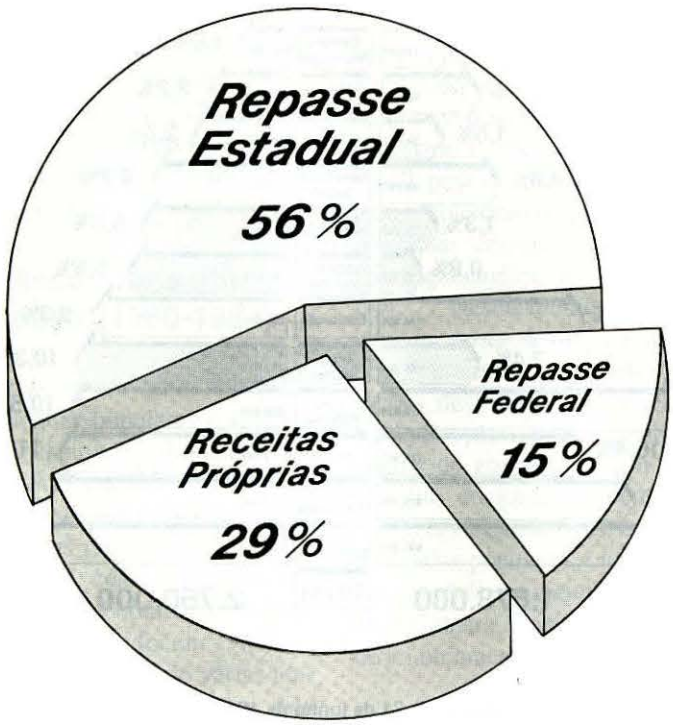
Com a nova Constituição, os municípios tiveram reforçada a sua receita, que aumentou em cerca de 30%. Se é verdade que houve uma melhora, ela entretanto significa um aumento de 21,5% para cerca de 28% no volume total de recursos geridos pelas prefeituras. As transferências de recursos dos governos federal (15%) e estadual (56%) continuam expressando o grau de dependência política dos municípios brasileiros, que só têm cerca 29% de receita própria.

As prefeituras têm fundamentalmente dois tipos de despesas:

- despesas de CUSTEIO, que são os gatos feitos permanentemente. Normalmente, as maiores despesas de custeio são com a folha de pagamento, materiais de consumo de todos os tipos (material para conservação de ruas, material de escritório, etc.) e pagamento de serviços de terceiros (coleta de lixo, por exemplo); e
- INVESTIMENTOS, isto é, despesas que são feitas de uma única vez, como a

* Sociólogo, presidente do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Orçamento Municipal



construção de obras, compra de máquinas e equipamentos, desapropriações, etc.

O ORÇAMENTO MUNICIPAL nada mais é do que um planejamento visando equilibrar receitas e despesas.

Para onde vai o dinheiro?

Pode-se ver diferenças de prioridades a partir dos orçamentos. A proposta de orçamento feita em 1988 pelo ex-prefeito Jânio Quadros e a apresentada pela prefeita Luíza Erundina, para 1990, propõem percentuais diferentes dos recursos para as mesmas secretarias.

Como pode-se observar na tabela a seguir, no Orçamento elaborado na gestão Jânio Quadros o item mais importante, que possui maior volume de recursos, é o de Vias Públicas, que detém 25% do total. Uma política baseada em grandes obras realizadas para grandes empreiteiras. Quem em São Paulo não se lembra do projeto de Jânio de fazer um túnel subterrâneo sobre o rio Pinheiros e sobre o Parque Ibirapuera, ligando o luxuoso bairro do Morumbi às principais vias de acesso ao centro?

Já no orçamento elaborado pela atual prefeita municipal de São Paulo, o item que mais se destaca, pelo aumento de recursos em relação ao orçamento anterior, é o de Transportes. A prioridade dada aos transportes coletivos expressa o compromisso com os usuários desse sistema e o reconhecimento da gravidade da situação de transportes coletivos na capital paulista.

Os recursos destinados às Vias Públicas foram cortados drasticamente e reduzidos a cerca de 40% do que eram no período Jânio Quadros. O compromisso da prefeita não é mais com as grandes empreiteiras, mas com o conjunto dos trabalhadores.

No orçamento municipal podemos perceber se as promessas do governo são pra valer ou se ele está negando na prática os compromissos com o povo. No orçamento da Prefeitura de São Paulo para 1990 a gente pode ver que habitação, transportes e abastecimento são áreas consideradas prioritárias, porque os recursos destinados para estes setores aumentaram muito.

Até 1988, o prefeito de qualquer cidade tinha poderes quase absolutos sobre o orçamento municipal. Hoje, com as mudanças da nova Constituição, ainda não está claro o quanto a Câmara Municipal ou os movimentos populares podem influir, alterar ou controlar a proposta de orçamento apresentada pela Prefeitura.

Isto porque ainda existem muitos jeitos de a Prefeitura manipular o orçamento municipal, se ela quiser. Vejamos alguns desses jeitos:

- a Lei 4320 obriga todos os orçamentos municipais a terem a mesma classificação e esta classificação é tão complicada que quase ninguém entende a distribuição dos recursos no orçamento (a linguagem especializada esconde o orçamento);
- tradicionalmente os prefeitos mandam o orçamento municipal no último prazo para a Câmara Municipal e esta fica com muito pouco tempo para analisá-lo;
- todo o orçamento tem uma previsão de inflação. Se a previsão é muito baixa, os recursos acabam logo e todas as áreas do governo passam a necessitar de novas verbas. É o prefeito que, por decreto, concede as suplementações. Aí ele faz o que quer por que ele pode até inverter, na prática, as prioridades do orçamento apresentado na Câmara Municipal. Se a inflação estimada no orçamento é muito baixa, tem mutreta...

Este e outros expedientes podem dificultar muito a participação popular na discussão e controle do orçamento municipal. Portanto, para uma administração popular e democrática não basta fazer reuniões nos bairros e ouvir as necessidades da população. É preciso muito mais. E para os movimentos populares e seus representantes está colocado o desafio de procurar dominar esse assunto nas suas partes técnicas, para discutir em pé de igualdade com a Prefeitura e a Câmara.

Até hoje, quem decide o orçamento municipal são os prefeitos, com uma fraca participação da Câmara Municipal e nenhuma participação popular, na maioria dos casos. Para democratizar a elaboração do orçamento é preciso tomar iniciativas. Vamos ver algumas que são possíveis desde já.

Algumas medidas são possíveis de serem tomadas desde já, com o objetivo de abrir a elaboração e o controle do orçamento à participação popular:

- apresentar claramente para a população a proposta dos gastos da Prefeitura, deixando de lado a linguagem técnica;
- discutir amplamente nos bairros e regiões os investimentos para o conjunto da cidade e as prioridades regionais e locais;
- implantar um processo de planejamento participado, onde o plano de ação do governo seja definido e acompanhado na sua execução pelas entidades e movimentos populares;
- realizar estimativas realistas da inflação e, quando houver sumplementação de verbas, que ela seja discutida da mesma forma que o orçamento municipal;
- divulgar mês a mês as informações sobre os gastos da Prefeitura;
- criar formas de acompanhamento dos gastos orçamentários que permitam a participiação popular e dos vereadores do município.

Algumas iniciativas tomadas em São Paulo e em outras cidades do país são experiências importantes para avançar, nesta área do orçamento, na democratização dos governos locais. É preciso conhecer estas experiências, refletir sobre elas, criticá-las e, com esse conhecimento, avançar propostas populares mais completas de participação.

Recife: Prefeitura nos bairros (1986-1989)

O prefeito Jarbas Vasconcelos, eleito pela Frente Popular do Recife em cima de compromissos com a transparência nas decisões e ações do governo, com a descentralização do poder e a participação popular, promoveu a discussão do orçamento municipal através do programa "A Prefeitura nos Bairros". Como isso foi feito?

Em primeiro lugar, foi feito um levantamento das entidades e grupos organizados dos movimentos populares em cada região. Essas entidades e movimentos foram convidados para reuniões plenárias.

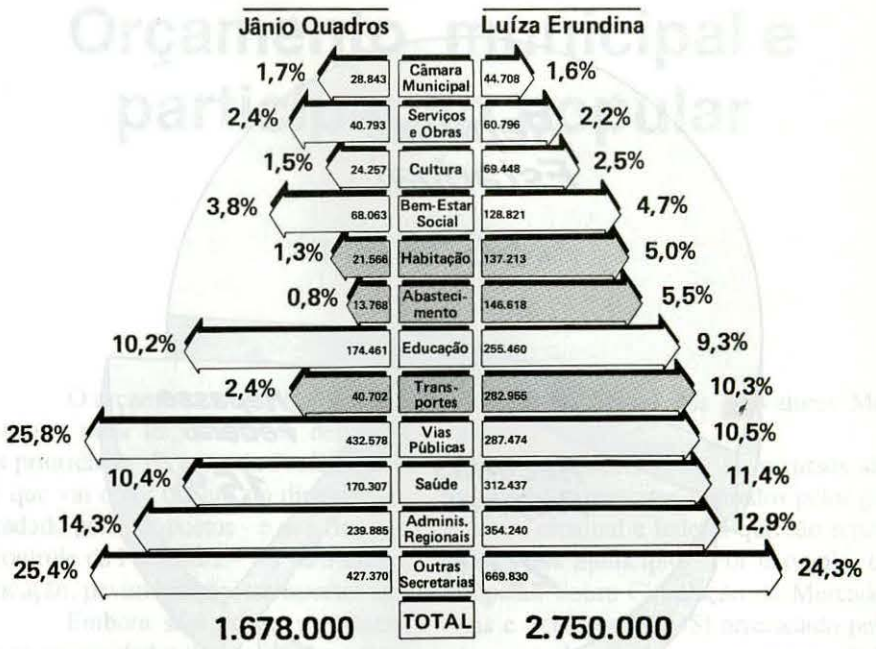
Nessas reuniões os secretários de Planejamento, Finanças e Administração expunham a situação da Prefeitura e recolhiam as reivindicações populares, que eram discutidas previamente nos bairros.

Aí, os secretários e o prefeito decidem quais são as prioridades e os recursos para elas. É feita uma nova reunião plenária na região, onde os secretários comunicam a decisão sobre as reivindicações apresentadas. Criam-se comissões de acompanhamento para a comunidade fiscalizar o cumprimento dos compromissos da Prefeitura com o povo.

Esta forma de discussão do orçamento iniciou-se em 1986, reunindo 78 bairros e 201 entidades. Em 1987 a discussão do orçamento atingiu toda a cidade do Recife e, em 1988, a proposta orçamentária para o ano seguinte foi discutida numa Plenária Muncipal de Orçamento, com a participação de representantes de todas regiões.

A fiscalização popular na execução do orçamento provocou o surgimento de 220 comissões e vários contratos com empreiteiras foram rescindidos em função da ação dessas comissões. Das 8.700 reivindicações apresentadas à Prefeitura, 3.800 foram atendidas.

Orçamento da Prefeitura de São Paulo *



* Valores em dólares pelo câmbio de 21 de junho de 1989

Diadema: conselhos populares (1985-1988)

A discussão do orçamento em Diadema se deu a partir da formação dos Conselhos Populares nas regiões e de um Conselho de Representantes (cinco por região) Municipal.

Diadema foi dividida em 16 regiões e os funcionários da Prefeitura foram nestas regiões apresentar as competências da Prefeitura, como era o sistema tributário, os recursos comprometidos com as obras já iniciadas, as dívidas deixadas pela administração anterior. Depois eram discutidas as prioridades da região e os representantes destas regiões levavam suas reivindicações para o Conselho de Representantes Municipal. As reuniões eram convocadas amplamente através de folhetos e serviços de som.

Em 1985 as prioridades definidas por este processo e que orientaram a elaboração do orçamento foram: guias e sarjetas, pavimentação e escolas.

Durante os anos de 1986, 1987 e 1988 este sistema de discussão se am-

pliou, ganhou maior representatividade. Em cada região passaram a ser eleitos 10 representantes. No trabalho de elaboração do orçamento com participação popular incorporaram-se 42 funcionários da Prefeitura que adquiriram estabilidade para poder realizar seu trabalho.

A participação popular na elaboração e controle do orçamento transformou-se em projeto de lei para garantir sua continuidade.

Osasco: conselho popular (1980-1983)

Depois de um seminário realizado por entidades populares e sindicatos da cidade, chamado "Município, Vida do Povo, Poder e Democracia", as entidades que participaram resolveram reunir suas forças para discutir os problemas da cidade com a Prefeitura e criaram o Conselho Popular das Comunidades de Osasco. Isso foi em 1980.

Em 1981, depois de várias tentativas do prefeito de controlar este Conselho, propondo um regimento interno para ele ou até buscando garantir a presença dos vereadores nas reuniões do Conselho, a pressão popular conquistou o reconhecimento do Conselho Popular das Comunidades de Osasco. O prefeito reconhece o Conselho através do Decreto Municipal 4.481, de 16 de maio de 1981.

Participam do Conselho 46 sociedades amigos de bairro, clubes de mães, associações comunitárias; seis sindicatos de trabalhadores do município; movimentos populares, conselhos de quadra, clubes de jovens, etc.

A linha de atuação do Conselho foi a de dar continuidade às lutas que já estavam sendo levadas pelas entidades que dele participavam e várias vitórias foram conseguidas com a união das forças populares: passe-desemprego, fim das férias coletivas dos funcionários das creches, etc.

A tentativa de participar da discussão do orçamento municipal não frutificou. E uma de suas lideranças aponta a principal razão para o fracasso: "Nós tivemos uma dificuldade muito grande para entender a linguagem técnica, esse calhamaço desgraçado que é o orçamento municipal."

Santo André: fiscalização do orçamento (1989- ...)

A elaboração do orçamento municipal de 1990 em Santo André, município da região do ABC paulista, foi inédita na história da cidade. Nos meses de agosto e setembro de 1989 cerca de 1.540 pessoas participaram de 26 reuniões convocadas pela Prefeitura nas principais entidades representativas da população andreense.

Nestas reuniões foi apresentada uma proposta de orçamento elaborada pela Prefeitura e recolhidas as reivindicações de todos os participantes. Estas reivindicações foram analisadas pela equipe de governo em um processo de trabalho conjunto também inédito até então. O resultado final, incorporando as demandas populares e negociando o que era possível ser atendido, foi apresentado à Câmara Municipal como o projeto de lei orçamentária de 1990.

Se este processo de elaboração do orçamento foi inovador porque se abriu à participação popular, mais inovadora ainda é a Comissão de Fiscalização do Orçamento de 1990, oficializada pela Câmara Municipal na sessão de 5 de novembro de 1989.

Formada por integrantes eleitos pela própria comunidade, essa Comissão já conta com 220 pessoas, a maioria ligada a movimentos organizados, como sociedades amigos de bairro, comunidades eclesiais, comissões de moradores, clubes de futebol, escolas de samba. Essa Comissão, que será ampliada com representantes eleitos de bairros que ainda não participam, terá como tarefa principal elaborar, junto com a Prefeitura, o cronograma das obras a serem executadas em 1990 e fiscalizar sua execução.

Para facilitar os trabalhos, a administração vai promover cursos, orientando os membros da Comissão para entenderem o orçamento municipal e aprenderem a lidar com ele. ■

JORNAL MAIORIA FALANTE

PEDIDO DE ASSINATURA (6 exemplares)
Cr$ 100,00

Nº Avulso – Cr$ 20,00

UM SERVIÇO DE COMBATE AO RACISMO E À DISCRIMINAÇÃO.

Nome _____
Endereço _____
Cidade _____ UF _____ CEP _____
Profissão _____ Idade _____ Tel.: _____

☐ Remeto cheque à Jornal Maioria Falante do Banco _____ cheque nº _____

☐ Remeto recibo de depósito efetuado para Jornal MAIORIA FALANTE, Banco Bradesco, Ag. 0468/5 Conta nº 122.460-3

___/___/___ _____
DATA assinatura

Rua da Lapa nº 200 s/608 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil – CEP 20021 – Tel.: (021)252-2302

Bolonha: aproximação entre democracia representativa e democracia direta

Márcia da Silva Pereira Leite*

A democracia é, ainda, frágil entre nós. Ausência de uma cultura político-democrática, precária garantia de procedimentos, partidos políticos sem enraizamento social e perfil político-ideológico definido, participação popular não-consolidada, carência de pleno e efetivo exercício da cidadania; estas e outras razões são apontadas para que a construção democrática seja, sobretudo, um projeto da sociedade brasileira.

A experiência de outras sociedades em termos da ampliação do processo de democratização, quer a nível nacional, quer a nível local, pode auxiliar-nos na elaboração e na concretização desse projeto. Devemos ressaltar, contudo, que não se trata de buscar um modelo, supondo possível a repetição mecânica de processos. Parece-nos, ao contrário, que a reflexão só pode cami-

*Professora do Departamento de Ciências Sociais da UERJ.

Agradecemos ao fotógrafo Gaggioli Umberto e a CGIL, Central Sindical Italiana, pelas fotos publicadas neste e no próximo artigo.

Gaglioli Umberto (Arquivo CGIL)

nhar através da verificação das condições históricas e das alternativas políticas que propiciaram a superação de mecanismos e procesos que se opõem à democratização da vida social.

O objetivo desse artigo é, portanto, analisar alguns aspectos da experiência de Bolonha, na Itália, que nos parecem exemplares para pensarmos questões colocadas para e por uma gestão municipal democrática. As informações básicas sobre Bolonha foram proporcionadas pelo prefeito da cidade, Renzo Imbeni, em entrevista à *Proposta* publicada nesta edição a seguir.

"Quando existe o embate entre a democracia direta e a democracia representativa, vence a direita" (Renzo Imbeni, prefeito de Bolonha pelo Partido Comunista Italiano).

Bolonha, uma cidade com 425 mil habitantes, que dispõe de um razoável nível de bem-estar é governada há 40 anos por um governo de maioria socialista, sob direção do PCI.

A gestão da cidade é realizada por um conselho comunal, plural, formado por sessenta conselheiros eleitos com mandato de cinco anos, através do voto direto dos cidadãos em listas partidárias. Este conselho de governo escolhe, por maioria, sua junta executiva, constituída por quinze secretários, bem como o prefeito, que o preside e tem seu poder controlado pelo mesmo.

O conselho comunal tem áreas de competências definidas e formalmente estabelecidas, tal como acontece com a junta executiva. Suas atribuições, no entanto, são explicitamente de gestão, uma vez que não existe Poder Legislativo a nível municipal.

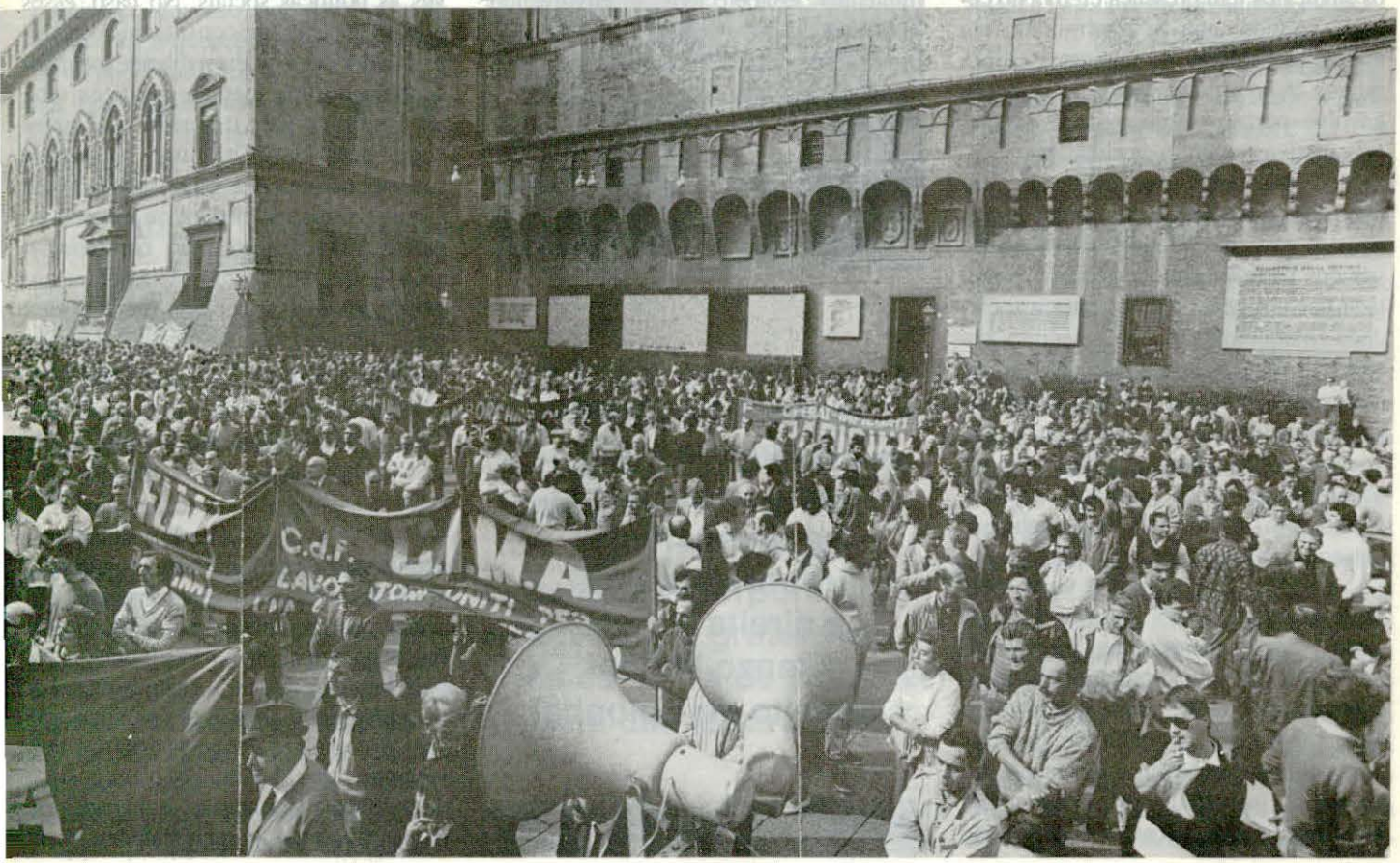
Na Itália, uma república parlamentar organizada em regiões administrativas, províncias e comunas, as leis são elaboradas pelo Parlamento Nacional e pelas regionais. A atribuição de poder legislativo às regiões administrativas representa, segundo Norberto Bobbio ("Democracia e Ditadura", in *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política*, RJ, Paz e Terra, 1987, p. 153); "uma tentativa... de distribuir o poder político entre centro e periferia".

Descentralização e concentração

Para Renzo Imbeni, no entanto, as administrações comunais democráticas vivem o paradoxo de descentralização do poder a nível municipal e concentração do poder no Estado Nacional, uma vez que as municipalidades não têm poder de elaborar leis, nem autonomia financeira, perdendo, portanto, em autonomia política.

As comunas não podem instituir impostos; sua arrecadação limita-se às taxas e tarifas cobradas pelos serviços municipais, como limpeza pública, creches etc. Os recursos de que dispõem são, em sua maior parte, transferências do governo nacional, que não seguem, ao longo do tempo, critérios definidos. Sem poder legislativo e com recursos próprios insuficientes, criar mecanismos para democratizar e realizar reformas

1986: manifestação pelo contrato coletivo de trabalho
trinta por cento da população são sindicalizados



sociais é uma questão que não se resolve apenas no plano comunal, mas depende, também, da atuação dos partidos no Parlamento Nacional.

A descentralização do poder a nível municipal é operada através da divisão da cidade em nove distritos, sendo cada qual gerido por um conselho distrital, constituído por vinte e quatro membros eleitos, a quem cabe a decisão acerca dos serviços municipais (sociais, urbanísticos, esportivos e outros), dispondo de dotação específica de recursos para a implementação dos mesmos. Todo o processo decisório tem por premissas a atenção do poder às demandas, às propostas da população - o que envolve vontade política de democratizar a gestão - e a consulta, em casos específicos, aos cidadãos, através de formas diversas como, por exemplo, o referendo, que existe, desde 1946, na Constituição italiana.

Em Bolonha, os canais de participação existentes são, fundamentalmente, aqueles instituídos pelas formas representativas democráticas, em particular os partidos políticos, nos quais a participação configura-se como uma oportunidade, mas não como uma obrigação do cidadão. Além disso, na Itália, os sindicatos têm presença efetiva no cenário político, não se constituindo em meros agregadores de interesses corporativos. A oportunidade de participação envolve, portanto, abrir o Estado ao pleno e efetivo exercício da cidadania.

Na entrevista realizada por *Proposta*, o prefeito Renzo Imbeni priorizou a participação desenvolvida através dos partidos políticos, isto é, orientada por projetos políticos para a sociedade e para a cidade. Nesse sentido, parece não ver a oportunidade ou a necessidade da existência de canais de participação coletiva direta permanentes, que se contraponham aos existentes ou se independentizem dos partidos (embora considere a importância dos movimentos, como veremos depois).

A valorização das formas representativas como formas democráticas traduz, seguramente, uma formulação política já consolidada na Europa, particularmente pelo PCI, mas reflete, também, a densidade, na Itália, de uma cultura político-democrática. Esta, que foi propiciada, sobretudo, pelo conjunto de lutas sociais que forçaram a ampliação do Estado, envolve como uma de suas questões centrais a participação fundamentando-se, segundo Pietro Ingrao "sobre a hipótese de um processo democrático que muda o Estado, de um desenvolvimento da democracia que quebra a verticalização do Estado (isto é, a distância entre governantes e governados, dirigentes e dirigidos - M.L.) e o afastamento crescente dos centros de decisão. É uma hipótese que não se encontra nos livros, mas se faz presente no curso de numerosas lutas" *(La Politique en Grande et en Petit*, Paris, Maspero, 1979, p.112).

A democracia representativa aproxima-se, assim, da democracia direta, deixando de ser estritamente formal, tanto no sentido de propiciar a efetiva expressão dos interesses sociais dos sujeitos coletivos organizados, particularmente em partidos e sindicatos, quanto por ser substantivada por políticas de redução da desigualdade social via atendimento das demandas sociais.

Essa perspectiva não implica uma oposição entre forma e conteúdo. Ao contrário, a institucionalidade, os direitos e as liberdades, as eleições disputadas por partidos, de acordo com procedimentos estabelecidos e envolvendo participação popular ampliada, e a legitimação de decisões coletivas com base no consenso majoritário são compreendidos não em um plano tático, mas como valores universais. Isto é, como valor estratégico permanente que serve à emancipação humana (conforme Carlos Nelson Coutinho, em *A Democracia como valor universal*, Ciências Humanas, SP, 1980, pp. 17-41 e "Democracia e Socialismo" Seminário PT, um projeto para o Brasil, SP, 1989).

"Quando existe o embate entre democracia direta e democracia representativa, a direita vence." (Renzo Imbeni, prefeito de Bolonha)

O caso de Bolonha é exemplar desta possibilidade de aproximação das formas representativas com a democracia direta. A participação popular, forte e absolutmente consolidada, desenvolve-se prioritariamente através das formas representativas, requalificadas enquanto mecanismos de organização e de representação das massas. Só o PCI tem na cidade 48 mil filiados, ou seja, mais de 10% da população. A participação em sindicatos é bastante expressiva, cerca de 120 mil filiados ou quase 30% dos bolonheses. Por outro lado, se considerarmos os 216 conselheiros distritais e os 60 comunais, 276 ao todo, veremos que a relação de representação, além de ser mais local, envolve a possibilidade de expressar de forma mais efetiva os diversos interesses e projetos existentes na cidade: trata-se, afinal, de um representante eleito por cada 1.500 habitantes.

Além disso, existem os movimentos: associações, cooperativas e movimentos temáticos, que se estruturam em torno de demandas específicas relativas às políticas sociais. No caso, esses movimentos não se constituem como alternativas que se desenvolvam independentemente dos partidos políticos e/ou em confronto com o Estado, mas antes como seus complementos, preservada sua autonomia. A participação política não se verifica exclusiva ou prioritariamente através destes, ao contrário, o sentido dos movimentos é exatamente o tema particular; específico que colocam e que, uma vez obtido, revela seu limite. Sua tendência é, então, se exaurirem.

Autogestão e co-gestão

A Prefeitura de Bolonha considera importante estimular a organização e a continuidade desses movimentos, visando que caminhem paralelamente às forças progressistas da administração, pois seus objetivos são semelhantes. Essa perspectiva envolve valorizar não apenas o aspecto demandatário dos movimentos, mas, sobretudo, a proposição de políticas e sua gestão (autogestão ou co-gestão com a municipalidade), quan-

do as conquistas se institucionalizam. Reconhece, no entanto, que as formas representativas democráticas têm uma duração no tempo, uma institucionalidade que lhes permite ir além de certos movimentos na preservação das conquistas sociais e no seu aprofundamento.

A possibilidade de controle dos cidadãos sobre o poder municipal, prefeito e conselheiros, fundamenta-se no caráter público da atividade política. O público é entendido aqui no segundo significado da dicotomia público/privado especificado por Norberto Bobbio ("A grande dicotomia público/privado", op. cit. p. 28): não só como "esfera de competência do poder politico" em oposição ao privado, mas, sobretudo, como "esfera onde se dá o controle do poder político por parte do público" em oposição a secreto. A valorização do caráter público do poder reside precisamente em entendê-lo como "poder aberto ao público", que envolve a publicidade dos atos do poder de modo a possibilitar "o controle público do poder" e a "livre formação de uma opinião pública".

Se, por um lado, é evidente que a publicidade do poder será mais ou menos efetiva de acordo com a orientação política do governo, por outro, não devemos nos esquecer que, se a publicidade do poder for convertida por essa mesma orientação política em "obrigação democrática", requalifica as relações de representação, como ressalva Norberto Bobbio (idem, op. cit., p. 28):

"Há quem acreditou poder captar um nexo entre princípio de representação e publicidade do poder, como Carl Schmitt, segundo o qual a representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade e 'não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo e a sós', donde 'um parlamento tem caráter representativo apenas na medida em que se acredita que a sua atividade é pública'... Sob este aspecto, é essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade , que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas".

A visibilidade do poder público

Gaglioli Umberto (Arquivo CGIL)

Na Itália, os sindicatos têm presença efetiva no cenário político, não se constituindo em meros agregadores de interesses corporativos. Garantir a gratuidade dos serviços de saúde é uma das lutas atuais

encontra-se, também, fortemente associada à descentralização, isto é, ao poder local, sua relevância e autonomia face ao poder central e à possibilidade de controle público mais efetivo sobre o mesmo. A esse respeito é ainda Norberto Bobbio ("A democracia e o poder invisível", in *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*, 2ª edição, RJ, Paz e Terra, 1986, p. 88) quem assinala:

"Ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estreitamente ligado ao do poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está".

A valorização da publicidade do poder parece-nos ter por eixo, em Bolonha, precisamente este aspecto, o propiciar o controle público, em seu duplo sentido: tanto em relação a qualquer decisão ou encaminhamento adotado pelo poder municipal, quanto à própria orientação política do governo e à adequação de sua prática política à mesma.

A primeira questão, que entre nós se apresenta como o tema da transparência, implica abrir o Estado à participação política dos cidadãos ao lhes propiciar os elementos que permitam uma avaliação permanente da gestão. Significa tornar públicos dados, informações, propostas, decisões e procedimentos, expondo a atividade do governo de modo que os cidadãos possam participar, enquanto indivíduos singulares ou organizados em partidos, sindicatos e/ou associações, isto é, enquanto sujeitos coletivos, elaborando propostas alternativas, contestando decisões etc.

Significa, portanto, constituir uma oportunidade real para a participação cidadã, a partir de uma perspectiva que busca transcender duas concepções básicas, contidas na ideologia e na institucionalidade liberais. Procura romper com a atomização dos sujeitos, tidos como cidadãos individuais, na sociedade civil através da valorização dos sujeitos coletivos organizados. Além disso, ao invés de estimular apenas o cidadão demandatário, valoriza o cidadão sujei-

to, produtor de direitos, inclusive de transformar, não só a gestão, mas também a legalidade existente. Aproxima, portanto, a noção de cidadania da concepção de soberania popular.

Iniciativa popular

É importante ressaltarmos, no entanto, a responsabilidade que atribui à iniciativa da sociedade civil, quanto à efetividade da participação cidadã. Neste campo, ao poder público cabe a publicização de seus atos, a valorização dos sujeitos coletivos organizados para produção de poder e a iniciativa de consultar os cidadãos, através de mecanismos como o plebiscito e o referendo, sobre problemas específicos e presumivelmente polêmicos. Não havendo ilusões sobre a possibilidade de ressuscitar, em uma sociedade complexa, a democracia direta no estilo ateniense, o plebiscito e o referendo ficam restritos apenas a estes casos. Por outro lado, a valorização da representação de interesses através de partidos políticos, que se configuram como partidos de massa, segue a mesma orientação e constitui-se em alternativa ao "assembleísmo" e ao "plenarismo".

A segunda questão tem que ser entendida explicitamente no contexto político italiano. Se quisermos pensá-la referida ao Brasil, terminaremos por descartá-la como algo que pertence ao reino das intenções ou mesmo da utopia, particularmente quando a possibilidade do controle público ocorre no processo de renovação eleitoral.

Afirmar que a competição eleitoral permite a avaliação e a validação de projetos políticos, pondo em xeque a concepção e a prática dos governos só é consistente em uma situação em que a representação não é invididualizada na figura do representante, mas encontra-se qualificada por sua orientação política, implicando alguma forma de vinculação do mandato ao programa político-partidário. Significa que o representante define-se enquanto tal a partir de sua inserção em um partido político com claro perfil ideológico, que se encontra inserido na sociedade civil e não abdica de organizar a vontade popular.

Nesse sentido, o que se coloca em questão a cada processo eleitoral, de forma tanto mais consistente quanto mais consolidada for a participação popular, mais definidos os partidos e mais enraizada a cultura democrática, é a orientação e a prática política do governo: para quem se governa e como se governa. No caso de Bolonha, é isso que vem sendo, há 40 anos, submetido à população e por ela aprovado, traduzindo a existência de uma hegemonia socialista.

Pois, na verdade, a democracia representativa permite institucionalizar os conflitos acerca dos quais os procedimentos que lhe são próprios produzem decisões legítimas, exatamente porque apoiadas no consenso da maioria, que pode (ou não) expressar a vontade popular. Ou seja, o que está em evidência é o processo de construção da hegemonia. Processo que se desenvolve sob direção política dos partidos, que se constituem, como ressalta Carlos Nelson Coutinho, nos organismos que podem organizar a vontade popular, realizando:

"Uma síntese política dos vários sujeitos coletivos. ... síntese (que) é imprescindível se não se quer que tais sujeitos coletivos se coagulem ao nível da defesa corporativa de interesses puramente grupais e particularistas ...".

E ainda: "Nessa democracia de massas, a dialética do pluralismo - a autonomia dos sujeitos políticos coletivos - não anula, antes impõe, a busca constante da unidade política, do que Gramsci chamou de 'vontade coletiva', a ser construída de baixo para cima, através da obtenção hegemônica do consenso majoritário" (Cf. *A Democracia como valor universal*, op. cit, p. 28 e 31).

A participação popular em processos que definam a orientação política do poder, combinada àquela que se desenvolve cotidianamente em partidos, sindicatos e movimentos, pode estruturar-se como alternativa política que favoreça a aproximação entre democracia representativa e democracia direta, como a experiência bolonhesa parece querer nos demonstrar.

Situação diversa é aquela em que os partidos são, sobretudo, legendas, cuja existência resume-se, grosso modo, à sociedade política, e em que a atividade política não tem compromisso necessário com os programas partidários, podendo privilegiar o clientelismo e o fisiologismo. Neste caso, a representação usualmente define-se como total delegação de poderes a representantes que atuam em relação a vagos interesses gerais da nação ou a interesses particulares, sejam estes corporativos, específicos de algum outro grupo, quando não de si próprios.

Os processos eleitorais tendem a se reduzir, então, à legitimação de nomes, passando, na maior parte das vezes, ao largo de projetos. A influência de grupos privados e/ou dos meios de comunicação de massa sobre os mesmos envolve possibilidades consideráveis de distorção em seus resultados. A participação política, por seu turno, limita-se ao voto de uma população despolitizada, restringindo a ação política à ação de partidos, vistos como estruturas especializadas na negociação de demandas e pela distribuição de recursos. O conflito é deslocado para o Parlamento, mas, neste caso, à custa de sua supressão da sociedade civil.

Em suma, a experiência de Bolonha leva-nos a considerar que a possibilidade de combinar democracia representativa com democracia direta, em uma gestão concreta, embora dependa em parte do projeto político que a orienta, não se resume a essa questão. A consolidação da democracia, requalificando o sentido das formas representativas de modo a propiciar a efetiva participação popular no processo decisório, respeitando, portanto, o princípio da soberania popular, não nos parece ser pura iniciativa de governo.

Poderá, talvez, sê-lo se a sociedade civil for por demais frágil e desorganizada, ainda que, nestes casos, a história demonstre que dificilmente a alternativa democrática seria a vencedora. Por outro lado, demonstra, também, que a democratização das formas representativas e sua incorporação como valores universais à cultura política consistem em alguns dos fatores fundamentais para a resistência da sociedade civil às perspectivas que lhe atribuem caráter estritamente formal.

Prefeitura de Bolonha: democratização à italiana

•

Entrevista de **Renzo Imbeni,**
prefeito de Bolonha

Durante o Seminário Poder Local e Reformas Sociais, realizado em São Paulo no ano passado, pelo CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Secretaria Municipal de Cultura, o prefeito de Bolonha, Renzo Imbeni, conversou com Haroldo Abreu, professor e ex-assessor da FASE. O resultado da conversa é a entrevista que publicamos a seguir. Agradecemos à Lélia Abramo, que auxiliou como intérprete.

Proposta - ***Parece que, em Bolonha, embora exista uma divisão social do espaço urbano, com "bairros burgueses" e "bairros proletários", não há problemas semelhantes aos que caracterizam as cidades brasileiras, como favelas, sem-casa...***

Renzo Imbeni - Existem bairros onde há uma prevalência de pessoas ricas e outros onde há uma certa prevalência de proletários, mas o sentido da pobreza é diferente. São pobres, não miseráveis.

Proposta - ***Em Bolonha existem setores do capital envolvidos com a especulação da cidade, com a apropriação da cidade?***

Renzo - Uma parte que opera no setor imobiliário financiador da construção tem esse objetivo, mas não pode realizá-lo. A definição dos índices de construção, isto é, o uso da superfície útil, depende da Prefeitura.

Proposta - ***Quais são os instrumentos de que a Prefeitura dispõe para controlar esses índices?***

Renzo - A lei urbanística, as leis da comuna e a vontade política. Devo acrescentar que, do ponto de vista legal, não temos a situação que desejamos. Até alguns anos atrás, existia uma lei que nos permitia desapropriar uma propriedade privada por exigências públicas (com a finalidade de realizar alguma obra de interesse público), por um preço abaixo do valor de terreno, o mais baixo possível, pelo preço agrícola.

Proposta - ***O custo dessa desapropriação era quantas vezes menor que o preço de mercado da propriedade?***

Renzo - Depende de sua localização. Às vezes, até dez vezes menor. Atualmente, porém, a corte constitucional definiu esta lei com uma lei a ser alterada e, embora isto ainda não tenha sido feito, a decisão da corte constitucional invalidou a lei. Hoje, nós temos o poder de desapropriar, mas pagando o preço de mercado.

Proposta - ***A descentralização do poder, segundo parece, realiza-se, em Bolonha, através dos conselhos distritais e do conselho comunal. Existem mercanismos de controle dos cidadãos sobre os conselheiros?***

Renzo - Toda atividade dos conselhos comunais é uma atividade pública, todos os atos são conhecidos pelo povo; os mais importantes, às vezes, antes de serem adotados. Portanto, o cidadão que tem vontade de participar pode fazê-lo, ou singularmente, ou dentro de algum partido, algum sindicato, ou através de alguma associação. E, ainda, caso se trate de um problema específico, podem se formar movimentos que vão lutar por algum tema, e que uma vez vitoriosos, acabam por si mesmos.

Proposta - ***Bolonha não tem a característica de ter movimentos como nas cidades brasileiras. Por exemplo, movimentos de moradia, de transporte etc?***

Renzo - É muito importante a existência desses movimentos, dessa pressão popu-

A juventudade quer direitos trabalhista iguais ao ingressar no mercado de trabalho

Gaglioli Umberto (Arquivo CGIL)

lar, que tenham um caráter de continuidade, de organização e possam caminhar paralelamente às ações das forças progressistas. Ambos têm objetivos semelhantes, embora não sejam iguais. Nós tivemos, por exemplo, movimentos populares de mulheres, de operários, para a realização dos serviços sociais: asilos para crianças, creches, atividades culturais e esportivas etc.

Proposta - ***Quais são os canais de participação que esses movimentos têm junto à Prefeitura?***
Renzo - Os da democracia, as instituições que têm poder decisório porque são representativas. Ao tomar as decisões, o poder tem que estar muito alerta, com olhos e ouvidos abertos, para colher as demandas dos movimentos, atender a suas propostas, compará-las com as de gestões passadas.

Proposta - ***Mas, isso depende muito da orientação política do governo***
Renzo - Claro. Em uma cidade como Roma, onde praticamente há uma crise contínua de poder, a atividade da Prefeitura não funciona bem, porque esses canais não fazem chegar os protestos, nem há vontade política para ouvir as reivindicações da população. No regulamento do Conselho Comunal de Bolonha está previsto que os conselhos distritais, ao tomarem decisões sobre serviços sociais, têm que consultar os cidadãos.

Proposta - ***Através de referendo?***
Renzo - Também com referendo, é uma das formas possíveis. Mas, a participação é uma oportunidade do cidadão, não é uma obrigação.

Proposta - ***Mesmo sendo uma oportunidade e não uma obrigação, o que em princípio é correto, não existem, no caso, canais de participação coletiva direta permanentes, que não dependam do governo?***
Renzo - Vou responder a você com cifras. Bolonha tem 425 mil habitantes, nove distritos, cada conselho distrital tem 24 membros, o conselho comunal tem 60 conselheiros, são 276 representantes, somados os dois. Um representante eleito em cada 1.500 habitantes. Além disso, há os partidos e os sindicatos; o Partido Comunista na cidade de Bolonha tem 48.000 inscritos, mais de 10% da população. Os sindicatos têm mais ou menos 120.000 filiados. Depois, existem as associações esportivas, os movimentos associativos, cooperativados, que têm sócios singulares, indivíduos, e empresas. Essas cifras significam que a organização, em nossa região, é absolutamente forte. Bolonha tem uma democracia que não é apenas formal.

Gaglioli Umberto (Arquivo CGIL)

O PCI discute a questão da Amazônia

Proposta - E no caso de uma derrota dos partidos de esquerda, do PCI e do PSI, como ficaria essa democracia?
Renzo - Em termos imediatos, haveria uma certa debilidade, porque quando se perde, fica-se mal... Porém, nós temos uma falsa visão... Acho que toda essa realidade organizada continuaria vivendo.

Proposta - ***Atualmente, no Brasil, os dirigentes dos movimentos sociais sofrem muita influência de algumas idéias que concebem a democracia apenas como democracia direta, desconsiderando as formas representativas.***
Renzo - Quando há o embate entre a democracia direta e a democracia representativa, vence a direita. A participação popular e a democracia direta não podem ser contrapostas à democracia representativa. A democracia representativa tem uma característica de duração no tempo, tem a capacidade de ir além de certos movimentos, que, em certos momentos, podem existir e, em outros, não.

Por exemplo, há movimentos que reivindicam o fornecimento de água em um certo bairro. Uma vez que a água chegue, duas perguntas se colocam:
1) quem garante que este fornecimento seja constante no bairro; 2) aquele movimento, o que faz. Eu considero que, se é justo que haja essa pressão para obter água, também é justo que este movimento reivindique o direito de propor como deverá ser constituído o fornecimento de água.

Quando se passa do movimento à realização, em caso de vitória, então se coloca a exigência fundamental da gestão. É necessário ter funcionários fixos, um pessoal com competência específica, e recursos financeiros. Neste caso, pode haver uma integração entre a gestão da comuna, pública, a gestão social e autogestão.

Proposta - ***Qual é a relação do prefeito com os conselhos municipais e distritais, seu poder é controlado pelo conselho?***
Renzo - O prefeito preside o conselho comunal, que, em Bolonha, se reúne duas vezes por semana (há outras cida-

des, em que a reunião é mensal). Todos os atos do prefeito são controlados pelo conselho comunal (por exemplo, para vir a São Paulo eu fui liberado pelos conselheiros). O conselho comunal tem uma junta executiva, formada de 15 assessores e secretários. Existe um regulamento que determina as atribuições do conselho e da junta. O prefeito é escolhido por este conselho.

Proposta - ***Seu governo é um governo plural, um governo que incorpora, inclusive, os partidos de oposição...***
Renzo - Não o governo, mas o conselho comunal, a assembléia.

Proposta - ***Qual é a duração do mandato deste conselho? Ele é executivo e legislativo ao mesmo tempo?***
Renzo - O mandato é de cinco anos. Agora, não existem leis a nível municipal, apenas decretos. As leis são elaboradas pelo Parlamento nacional e pelas regiões, sob o controle do Parlamento.

Proposta - ***Uma lei regional ou nacional pode contrariar interesses municipais?***
Renzo - Acontece, muitas vezes, que uma lei nacional contrarie as exigências das comunas. Por exemplo, com a lei sobre finanças locais, do Parlamento, as comunas não têm autonomia financeira, porque não podem instituir imposto, e, portanto, não têm autonomia política.

Proposta - ***Quais são os recursos das comunas e de onde provêm?***
Renzo - Em sua maioria, são transferências do governo nacional para os governos locais. A arrecadação da comuna são as taxas e tarifas pelos serviços, como, por exemplo, limpeza pública, creches etc.

Proposta - ***A distribuição de recursos pelas comunas é regulamentada por esta lei nacional?***
Renzo - Sim, mas não existe um critério certo, um percentual definido da arrecadação fiscal do Estado nacional para as comunas, que é a proposta que estamos fazendo há anos. Mas, o governo não a aceita. Enquanto as arrecadações fiscais aumentam, o fornecimento dos municípios diminui.

Proposta - ***Isto significa um boicote do governo nacional à Prefeitura?***
Renzo - Sim, por exemplo, o peso específico de Bolonha sobre 8.000 comunas italianas nessa transferência financeira, em 1978, era 1.6%. Em 1985, tornou-se 0.9%.

Proposta - ***As cidades brasileiras são profundamente desiguais. Não há, como na Europa, um patamar mínimo, onde quase todos têm casa, transporte, saneamento. As desigualdades são gritantes. Temos, em média, 30% da população urbana vivendo em favelas, em subabitações, e não há nenhuma política pública permanente com a finaldide de integrá-los à vida urbana propriamente dita. Talvez, no sul da Itália, possa existir alguma coisa parecida com essa realidade, mas, seguramente, nós temos uma emergência das demandas sociais, que nenhum país da Europa tem.***
Renzo - O que eu vi, em São Paulo, são problemas não solúveis. Problemas que não podem ser solucionados, a não ser mediante um longo processo de desurbanização, com deslocamento da população para outros lugares. Claro que com casas, equipamentos, condições. Transportar favelados para cortiços não é uma solução.

Proposta - ***Essas questões estão nos colocando algumas reflexões. Nós estamos vivendo, atualmente, um processo de elaboração das leis estaduais e municipais e estamos organizando no Brasil inteiro, principalmente nas capitais,***

um movimento, a Campanha Nacional pela Reforma Urbana, para tentar interferir na elaboração das leis, sobretudo porque os partidos de esquerda, os partidos progressistas, são minoritários. Para nós não basta ter políticas que resolvam o problema das favelas, dos marginalizados, dos oprimidos da cidade, sem resolver o problema da democracia. Não há como separar a questão da democracia da questão das reformas sociais necessárias. Por tudo isso, eu gostaria de conhecer melhor como são as leis urbanas na Itália e como são elaboradas as políticas urbanas. No Brasil, esta é, ainda, uma questão de gabinete entre poder municipal e setores capitalistas. E na Itália, como se elaboram essas políticas? Se a administração municipal não tem poder legislativo, como pode criar mecanismos para democratizar e realizar reformas sociais?

Renzo - Se não podemos elaborar as leis, podemos dar nossa contribuição, fazer avançar as propostas. O objetivo principal, em minha opinião, é, em primeiro lugar, definir algumas regras certas, indicando precisamente os poderes da comuna, do estado e da nação; caso contrário, haverá uma contínua intervenção discricionária do poder central. A melhor solução é inscrever na lei, que a comuna tenha, em seu território, todas as funções, excluindo-se aquelas que são especificamente indicadas noutras leis. Em segundo lugar, é preciso que sejam indicados, com absoluta segurança, os recursos financeiros, discriminadas as percentagens para os vários níveis institucionais. Em terceiro lugar, tem que ser dada autorização para que o Município possa impor taxas locais. E, por fim, é preciso distinguir entre direito de propriedade da terra e direito de edificação, e isto tem que ser inserido na lei comunal e na lei nacional. Estas são as questões principais, que considero um objetivo que vale para todos os países. ■

Gestão municipal e democratização

•

Haroldo Baptista de Abreu*

O debate atual sobre democratização do processo de gestão pública desenvolve-se em torno de diversas questões. A primeira delas relaciona-se à melhor forma de democracia, tendo por centro o embate entre a forma direta e a forma representativa. Discute-se qual é a mais legítima, mais democrática ou que melhor atende aos interesses populares.

Como falar em democracia nas sociedades modernas, condicionadas pelo modo de produção capitalista, supõe uma determinada articulação entre Estado e sociedade civil, este tema é inseparável das idéias de soberania e de cidadania e de suas possibilidades concretas de objetivação.

A segunda questão diz respeito às características do processo de participação dos segmentos organizados da população na formulação e/ou decisão político-administrativa da sociedade, tendo por eixos a função de poder de que os organismos de participação popular devem ser portadores e a definição dos interesses orgânicos da sociedade civil que devem estar neles representados.

Esta discussão, inseparável da questão anterior, envolve uma reflexão sobre a relação entre interesse público e interesses privados. Para não ficarmos presos a esta dicotomia, tão cara aos interesses de reprodução do capital, podemos pensá-la como mediações políticas entre vontade geral da sociedade e interesses particulares dos diversos segmentos sociais.

Ressaltamos, desde logo, que, de modo geral, este debate tem priorizado a formulação do que **deve ser** uma gestão democrática com participação popular, antes do que a análise do que **está sendo** processo de democratização. Por isso mesmo, vem se desenvolvendo quase que exclusivamente entre os sujeitos políticos, sobretudo entre as "vanguardas" que atuam nos movimentos populares, e, raramente, alcança outros segmentos da sociedade. Na prática, permanece infinitamente distante do cotidiano e do senso comum das amplas "massas populares".

Objetivamente, animam o debate as formulações de "projetos de poder", de reorganização das formas de objetivação de vontades políticas, sustentadas por determinadas concepções intelectuais e morais de mundo. Estas produzem racionalidades políticas próprias, nem sempre articuladas com o movimento da realidade concreta, particularmente quanto às mediações destas propostas com as demandas sociais e a totalidade do processo histórico.

No entanto, ainda que limitado à subjetividade política de algumas correntes de pensamento, em geral comprometidas com a transformação da realidade social, o debate sobre o processo de democratização da gestão municipal traz consigo outro aspecto mais amplo: a democracia e seu valor estratégico no e para o processo histórico-universal.

Condições da democratização

A idéia de democracia adquiriu, nestas últimas décadas, a qualidade de um valor que se universaliza. Excluindo as concepções de mundo reacionárias e irracionalistas, as demais defen-

*Professor e ex-assessor nacional da FASE

dem alguma forma de democracia como valor. O próprio pensamento burguês-conservador, em sua apologia do capitalismo, faz uso da democracia representativa e dos direitos dos cidadãos como se fossem um valor inerente ao modo de produção e de vida por ele definido.

Crença, aliás, por muito tempo compartilhada pela maioria dos socialistas de orientação leninista, que reproduziam a mitificação de que a democracia representativa era apenas uma forma capitalista e liberal de dominação, prescindindo de buscar suas origens históricas nas lutas sociais, sobretudo do proletariado e dos próprios partidos socialistas. O que reforçava o estigma ao Estado socialista como uma forma política necessariamente ditatorial, de partido único e controladora de todos os aspectos da vida social e política através da burocracia estatal.

A história da humanidade demonstra que nem a atual democracia representativa foi uma criação burguesa, nem a ditadura do partido proletário foi capaz de socializar o Estado. As já seculares lutas democráticas nas sociedades capitalistas, assim como o stalinismo e a crise do "socialismo real", tornam necessária a reflexão sobre as racionalidades que presidiram esses processos.

Considerando que a crise do paradigma bolchevique (e não só stalinista) é, ainda, um fenômeno em desenvolvimento, podemos apenas constatar que as sociedades, que lhe foram submetidas, desenvolveram uma forte consciência democrático-representativa contra os privilégios do partido e das corporações estatais. Como as formas representativas são, em geral, interpretadas como formas burguesas, o processo de democratização dessas sociedades foi identificado com a concepção liberal de mundo, hegemônica em escala internacional.

Entretanto, na história da democracia ocidental, o Estado liberal foi, em sua origem, socialmente excludente e antidemocrático. Se recuperarmos a relação deste Estado com a sociedade civil, veremos que ele foi concebido como um ordenamento jurídico mínimo (objetivado) para representar e garantir os interesses e a liberdade dos proprietários privados. Enquanto a sociedade civil foi reduzida ao mundo das relações

Nem a atual democracia representativa foi uma criação burguesa, nem a ditadura do partido proletário foi capaz de socializar o Estado

privadas entre indivíduos proprietários e, institucionalmente, emancipada da política e da esfera pública, coube ao Estado a função política de garantir os direitos privados dos indivíduos, tais como a propriedade privada, a livre iniciativa, o acesso ao mercado etc. assegurando, inclusive, a liberdade de compra e venda da força de trabalho contra qualquer intervenção de ordem política.

Tratava-se, portanto, de um Estado que reconhecia que todos os indivíduos eram iguais perante a lei, aptos a dispor livremente de suas capacidades - em essência, de suas propriedades. Estes, os fundamentos dos direitos civis dos indivíduos-cidadãos, que eram e, de algum modo, ainda são considerados intocáveis pela burguesia e elites liberais, face a qualquer tentativa de "usurpação desses direitos naturais".

Era lógico e operacional, portanto, que a representação política dos cidadãos no Estado estivesse restrita aos portadores da racionalidade burguesa, através do voto censitário, com base em rendas ou propriedades. Neste sentido, a representação política tornou-se um verdadeiro comitê de negócios das classes dominantes.

Esta forma representativa só foi quebrada, antes do último quartel do século XIX, pelos movimentos de massas revolucionárias, como no período das Convenções, durante a Revolução Francesa, e nas vagas revolucionárias de 1848/51, quando ocorreram eleições com alguma forma de sufrágio universal.

Para complementarmos este quadro basta lembrarmos que a racionalidade liberal foi em sua gênese contrária a toda e qualquer intervenção pública nas relações "privadas" entre capitalistas e trabalhadores, condenando e reprimindo toda e qualquer associação de trabalhadores para negociar coletivamente as condições de compra e venda da força de trabalho.

O liberalismo não reconhecia a desigualdade social nem os conflitos por ela produzidos, pois considerando todos iguais em direitos e oportunidades, resultava inadmissível qualquer legislação intervencionista nos contratos individuais livremente - ao menos no plano formal - estabelecidos. Inexistia, portanto, o reconhecimento institucional de direitos sociais e a regulamentação do mercado de trabalho.

Mas, a Europa foi sacudida, durante todo o século XIX, sobretudo após 1830, pelos movimentos de massas proletarizadas, que, de modo geral, reivindicavam direitos sociais e políticos em confronto direto com os fundamentos do Estado burguês. A própria existência de movimentos por direitos coletivos diferenciados entre as classes sociais contrariava a igualdade jurídico-formal. A exigência do sufrágio universal chocava-se com a racionalidade política da representação censitária. O Estado restrito, o comitê de negócios das classes dominantes, tinha cada vez menos condições de sobreviver sem a contrapartida da rebelião proletária, como bem o demonstrou a "Comuna de Paris", em 1871. Tornara-se impossível reproduzir a dominação apenas pela razão excludente do mercado e coercitiva do Estado mínimo.

Ampliação do Estado

A partir deste momento, ganhou corpo o processo de ampliação do Estado liberal. As tênues reformas anteriores, sobretudo na Inglaterra, como a regulamentação e a redução da jornada de trabalho, a criação de instrumentos de seguridade social e pequenas mudanças no processo eleitoral, foram ampliadas e generalizadas por quase toda a Europa.

O sufrágio universal permitiu a ampliação da representação política para os não-proprietários, os trabalhadores, retirando-a da exclusividade das classes dominantes. Da mesma forma e estimulados pelos novos direitos políticos, ampliaram-se os direitos sociais dos traba-

lhadores e demais segmentos subalternos. Todo esse processo significou a ampliação do Estado liberal que, por pressão das classes subalternas, foi obrigado a se democratizar.

Não se tratava de uma ampliação somente formal. A representação política democratizou-se, permitindo aos trabalhadores e a seus representantes socialistas apropriarem-se de parcelas do poder estatal, transformando a lógica dos governos e das leis. A política enraizou-se na sociedade civil e em todas as classes sociais. A vontade majoritária da cidadania tornou-se progressivamente a fonte legítima do governo da sociedade, pois os interesses e a racionalidade dos proprietários dos meios de produção não detinham mais a exclusividade dos negócios públicos.

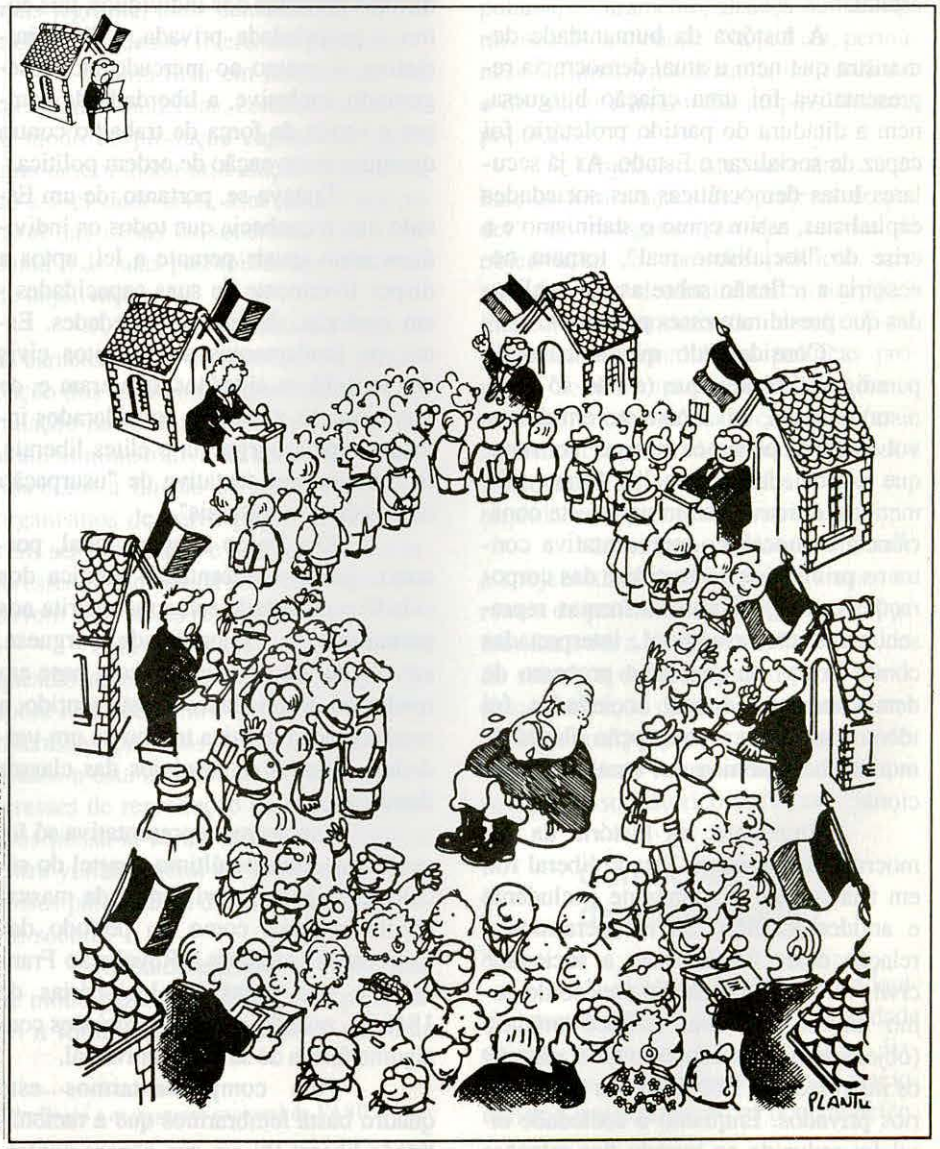
A razão proletária e socialista conquistara o direito de disputar o consentimento geral dos cidadãos a seus projetos de sociedade, às suas concepções de mundo. A burguesia e seus intelectuais orgânicos necessitaram fazer concessões às classes subalternas para se reproduzirem como dirigentes, isto é, para alcançarem o consentimento da maioria, um consenso mínimo. O uso do poder de coerção do Estado exigia, cada vez mais, o consentimento da sociedade civil, o que tornou a luta por este poder uma luta prévia pela hegemonia.

A razão coercitiva da classe dominante perdeu espaço para a razão persuasiva com a ampliação e a democratização do Estado. Mudou a lógica da política e de suas mediações, passando a incorporar a unidade contraditória da sociedade civil como *locus* da luta hegemônica e de constituição das vontades coletivas. Portanto, os projetos de transformação social passaram a ter, também, que disputar o consentimento público da maioria pela persuasão e pelo esclarecimento.

Ressalvamos, porém, que, enquanto a hegemonia capitalista supõe apenas a reprodução da consciência dominante e da razão operacional e acrítica, o trabalho de persuasão socialista implica um amplo e prolongado esclarecimento da sociedade civil, em particular dos subalternos, sobre as contradições da sociedade capitalista, suas condições de existência e suas possibilidades objetivas de transformação. Sem este trabalho, os socialistas isolam-se e perdem sua legitimidade social, facilitando a reprodução da hegemonia e da dominação burguesas. Talvez aqui esteja a raiz da explicação das derrotas dos socialistas, em várias tentativas de construção de um poder paralelo e alternativo ao poder de Estado, após a Primeira Grande Guerra, como na Alemanha, Hungria, Itália etc.

No Brasil, somente nos últimos anos, estamos presenciando esta ampliação do Estado com a democratização político-institucional e a ampliação dos direitos de cidadania configurados nas Constituições Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. Concretamente, a ampliação institucional dos direitos individuais e coletivos, o compromisso constitucional com a redução das desigualdades sociais e regionais, o pluralismo partidário, reconhecendo os partidos como sujeitos em luta pela hegemonia (nem todos) e pelos aparelhos de poder, assim como a maior autonomização dos sindicatos e das organizações de massa mudaram a lógica do fazer político.

O Estado ampliado tornou-se o *locus* privilegiado da luta entre as diferentes concepções de mundo e entre os diferentes interesses sociais, abrindo possibilidades efetivas para a participação dos dominados na gestão pública através do sistema eleitoral-partidário e de diversos outros meios objetivados (institucionalizados). Esta nova realidade tornou possível, em vários municípios, os "governos populares", isto é, governos organizados por partidos socialistas



© Éditions La Découverte et Journal *Le Monde*, 1989

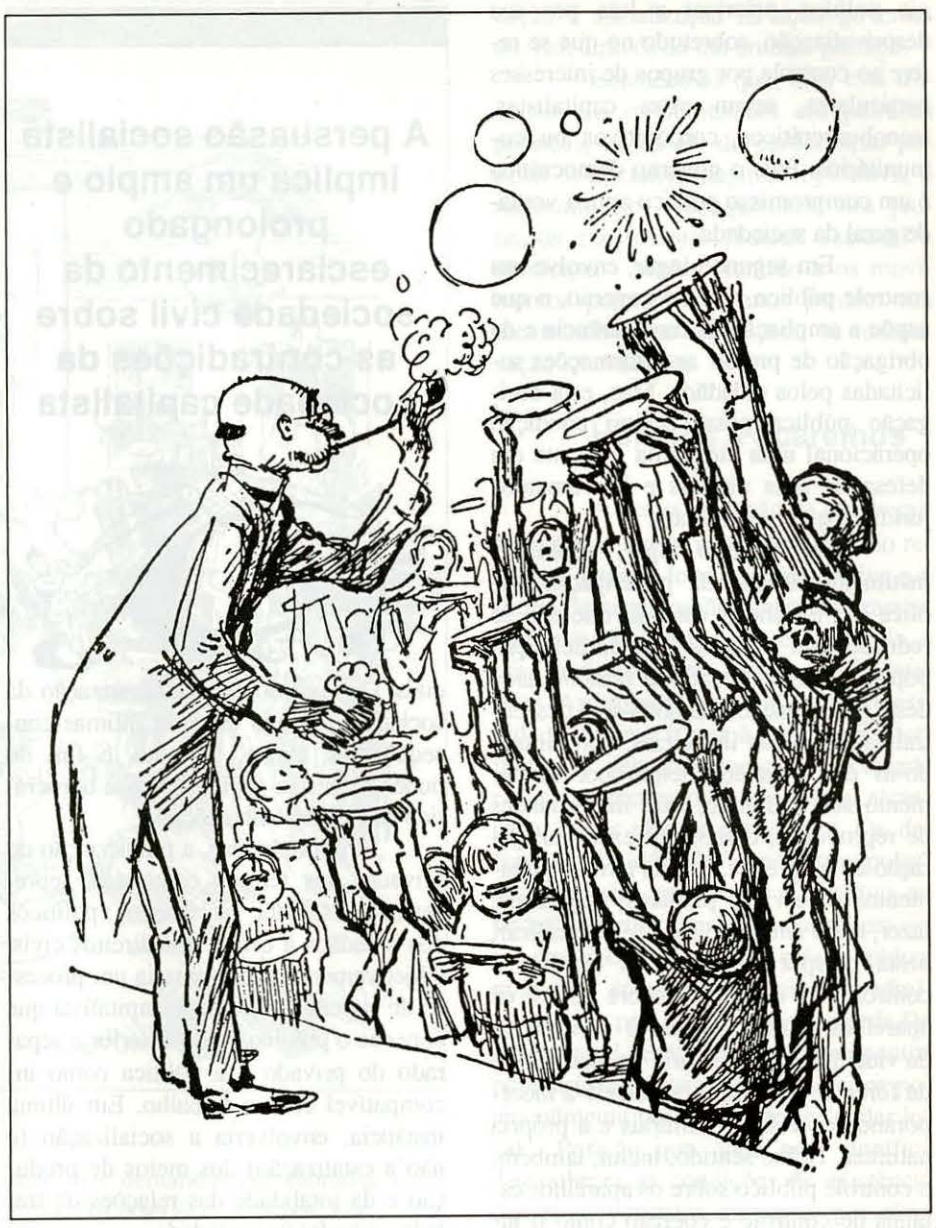
comprometidos com as necessidades das classes dominadas, e quase elegeu um operário socialista para a Presidência da República.

Esta análise nos revela que, ao se discutir a melhor forma democrática para a sociedade brasileira, é necessário não se perder de vista dois fatores: a democratização em curso é, também, uma conquista das classes dominadas e não uma simples criação dos segmentos dominantes; e, nessas novas condições, o governo da sociedade precisa ser socialmente legitimado por um consentimento majoritário da cidadania. Nesse sentido, conceber a democracia direta apenas como conselhos das parcelas organizadas das classes dominadas significa excluir a maioria dos cidadãos do processo de politização, sem o qual a tendência é legitimar e reproduzir as visões de mundo das classes dominantes.

Nas democracias representativas, o Estado ampliado configura-se como esfera pública, como a arena privilegiada da luta política, em que a vontade política transformadora necessita constituir-se como opinião pública majoritária para ser hegemônica. Síntese de concepções de mundo e interesses sociais, a vontade política transformadora não se expressa somente em momentos eleitorais, mas toma as ruas (espaço público) para exigir mudanças, como aconteceu recentemente no Brasil na campanha das "diretas já". Não se reduzindo aos interesses particulares dos movimentos corporativos ou comunitários, constitui um movimento de idéias, de uma nova racionalidade, que se objetiva através da práxis de seres sociais concretos, expressando-se como opinião pública.

Os movimentos sociais na cena pública

Os movimentos sociais que, objetivamente, inspiram as idéias de "conselhos populares" são partes constituintes da sociedade civil e da opinião pública, influenciando-a e sendo por esta influenciados. Isto significa que a força e a legitimidade desses movimentos são condicionadas não só pela amplitude e pela consciência dos seres sociais que deles participam, como também pelo respaldo obtido na opinião pública.



Portanto, a participação desses movimentos nas instâncias de governo da sociedade encontra sua razão na legitimidade social e pública e não, apenas, na vontade política particular de seus quadros dirigentes. Sua participação é condicionada e não soberana. A soberania popular envolve a totalidade dos seres sociais, a vontade geral destes, enquanto os movimentos dizem respeito apenas aos interesses coletivos daqueles que deles participam. Resulta, dessas condições, a necessidade de um processo de pactuação permanente entre os interesses particulares, ainda que coletivos, e a vontade geral e soberana, que se expressam pela opinião pública majoritária da sociedade civil.

Podemos, então, afirmar que a democracia representantiva desloca o eixo das lutas políticas e sociais, particularmente da luta de classes, para a cena pública, tornando-a uma luta pela direção intelectual e moral da opinião pública, pela hegemonia na sociedade civil. Este processo de publicização, de ampliação da política, condiciona a luta pela socialização democrática da totalidade social. Luta que assume, progressiva e necessariamente, a forma de publicização dos pactos de governo e das instituições privadas.

Conceber as agências de governo como parte da esfera pública exige, em primeiro lugar, no plano da estraté-

gia política, priorizar a luta por sua desprivatização, sobretudo no que se refere ao controle por grupos de interesses particulares, sejam estes capitalistas, tecnoburocráticos, corporativos ou comunitários. Pois o governo democrático é um compromisso público com a vontade geral da sociedade.

Em segundo lugar, envolve um controle público sobre o governo, o que supõe a ampliação da transparência e da obrigação de prestar as informações solicitadas pelos cidadãos. Mas, esta obrigação pública possui como condição operacional uma cidadania exigente em defesa de seus direitos e instrumentos jurídicos que os garantam.

Em terceiro lugar, implica a institucionalização da participação pública nas instâncias estatais, que não se reduzem aos conselhos de participação popular. Por outro lado, a possibilidade desta participação relaciona-se à descentralização dessas instâncias, aproximando-as dos cidadãos, tendo por fundamento seu cotidiano, suas necessidades de reprodução, como, por exemplo, geração de empregos, uso da terra, equipamentos e serviços públicos, segurança, lazer, meio ambiente etc. Descentralizar, nesta perspectiva, significa ampliar o controle da cidadania sobre todos os aparelhos públicos vitais à reprodução da vida que, embora parta da reprodução da força de trabalho, transcende-a incorporando os valores culturais e a própria natureza. Nesse sentido, inclui, também, o controle público sobre os aparelhos estatais de controle e coerção como o judiciário, a polícia etc, ainda hoje inacessíveis à participação da sociedade civil.

A publicização do privado significa submeter à vontade soberana da sociedade civil as diversas relações dos seres sociais entre si e com a natureza. Essencialmente, significa a politização das relações de trabalho e de apropriação dos valores produzidos, nas quais se encontra a matriz das relações de poder na sociedade capitalista, que se configuram no momento essencial da alienação do ser trabalhador em relação à sua própria força de trabalho e à totalidade do processo de produção.

Inversamente, constituem, também, o momento a partir do qual se ergue o poder social dos capitalistas sobre os trabalhadores e os demais seres sociais. O processo de democratização da sociedade, levado até suas últimas conseqüências, supõe, portanto, o fim do poder de gestão capitalista e/ou burocrático sobre o trabalho social.

A persuasão socialista implica um amplo e prolongado esclarecimento da sociedade civil sobre as contradições da sociedade capitalista

Formalmente, a publicização do privado, nos termos colocados, representaria estender os direitos políticos dos cidadãos à esfera dos direitos civis. Objetivamente, representaria um processo de superação da razão capitalista que concebe o público como exterior e separado do privado e a política como incompatível com o trabalho. Em última instância, envolveria a socialização (e não a estatização) dos meios de produção e da totalidade das relações de trabalho e poder na sociedade.

Socialização democrática

Em suma, a estratégia de socialização democrática da sociedade tem por premissa, por um lado, conceber o público como a esfera de politização da sociedade e não, como tudo aquilo que não é privado ou, menos ainda, como a média dos interesses privados. Por outro lado, supõe conceber o público a partir da sociedade civil, da soberania popular que se expressa pela vontade da maioria, portanto, transcendendo o Estado em sentido estrito em um processo de superação das dicotomias Estado/sociedade civil e público/privado.

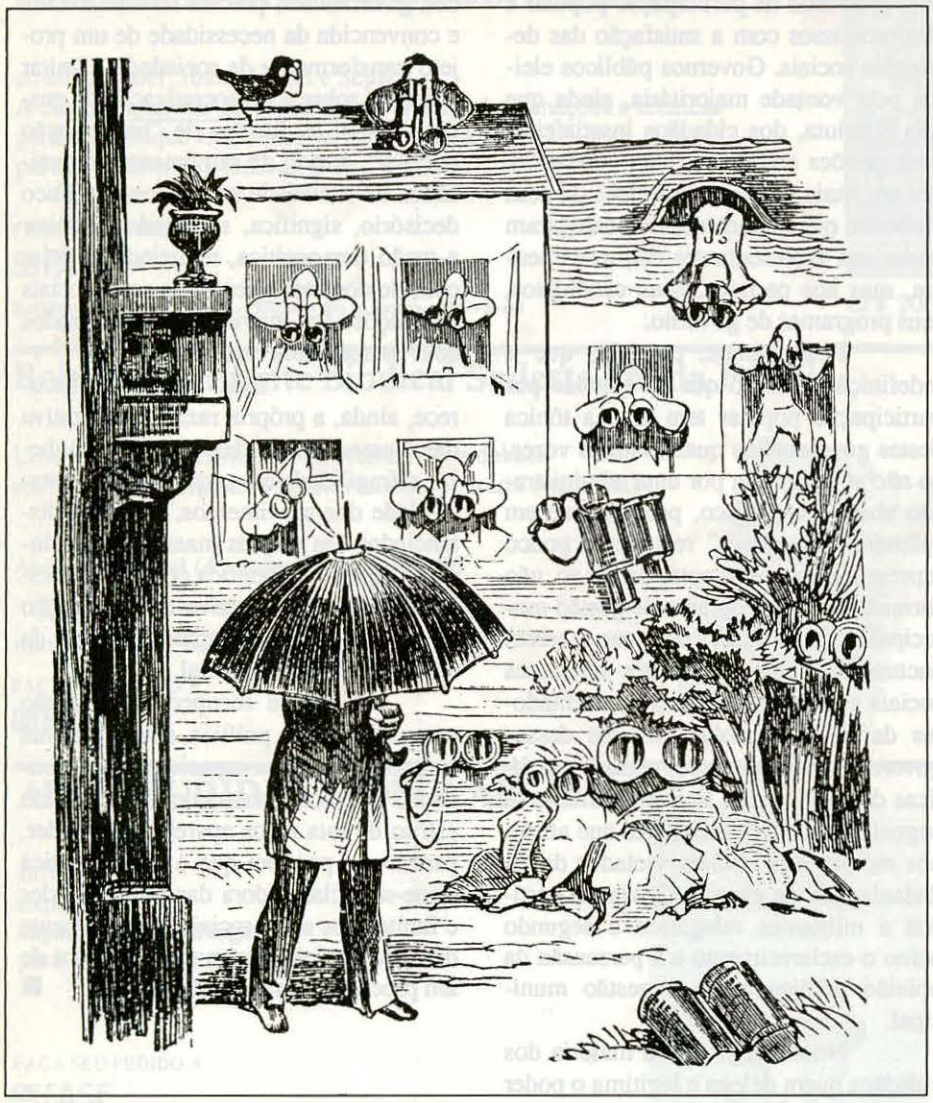
E, finalmente, o público como esfera privilegiada da política é, também, a arena privilegiada da luta hegemônica, do trabalho de persuasão e esclarecimento da opinião pública - trabalho que precisa ser complementado pelo movimento inverso de coletivização dos interesses privados para uma atuação pública como sujeitos da história.

Por isso, não é possível pensar um processo de socialização democrática da sociedade apenas como resultado da relação Estado/movimentos, uma vez que a mesma supõe a organização de uma vontade geral transformadora, expressão da maioria dos seres sociais, que necessita ser construída pelos sujeitos políticos, principalmente pelos partidos políticos comprometidos com a superação das condições de existência.

Nesta perspectiva, a participação dos movimentos de massa na gestão pública requer um auto-reconhecimento de sua particularidade frente à totalidade social e política. Os movimentos, sobretudo os não sindicais, têm na esfera pública - e não apenas no Estado - uma mediação entre seus interesses particulares e a totalidade social. No entanto, carecem de propostas de políticas públicas, ou melhor, de traduzir as suas demandas em propostas políticas concretas, capazes de convencer a opinião pública e, desse modo, inviabilizar ações contrárias de governos e de segmentos das classes dominantes.

Os movimentos populares urbanos são sujeitos coletivos que se organizam a partir de demandas comuns a diversos seres sociais. Demandas particulares que se apresentam como interesses de grupos sociais subalternos e não como de categorias de trabalhadores. As necessidades concretas de reprodução social da existência possibilitam a coletivização de interesses para a ação, que tem como arena a esfera pública, o Estado ampliado para a sociedade civil.

Nesse sentido, as reivindicações desses movimentos só podem ser atendidas através de medidas no campo das políticas públicas, logo, medidas que envolvem outros interesses sociais potencialmente por elas afetados. Esta relação estabelece a possibilidade de outros interesses serem contrariados, vindo a se confrontar com as medidas de políticas públicas reivindicadas.



Por isso, é fundamental que os participantes desses movimentos tenham clareza dos interesses em disputa nas políticas públicas: quais os que podem legitimar as suas reivindicações e propostas e quais os que podem se opor a estas. Conscientes desta disputa, os movimentos poderiam ampliar a sua legitimidade social e pública.

Não se trata, portanto, de uma estreita confrontação/negociação com os detentores do aparelho estatal, mas, sim, de complexas relações de unidade e luta entre interesses diversos que se desenvolvem na esfera pública, mas têm sua origem no processo concreto de produção e apropriação da cidade, condicionado pela divisão do trabalho e da propriedade.

Consideremos a hipótese dos movimentos populares urbanos traduzirem suas demandas por moradia, equipamentos e serviços urbanos, regularização fundiária, escolas, postos médicos, transportes etc. em um programa de investimentos públicos para um determinado prazo de tempo, apontando, também, fontes de recursos, procedimentos a serem privilegiados, formas de gestão etc. Parece razoável supor que tal proposta exercesse um impacto mobilizador sobre a opinião pública e as próprias massas a serem beneficiadas muito maior do que a simples luta por canais de participação dos movimentos. Além disso, constituiria uma maneira destes movimentos se fazerem presentes na cena pública com uma pauta e um cronograma de mobilizações. Mas, neste caso, as mobilizações transcenderiam as reivindicações genéricas para se concretizarem como um processo de democratização e socialização da ação governamental, através de um embate público.

Entendemos que, sem esta tradução das reivindicações em políticas públicas, os canais de participação popular, a iniciativa popular legislativa, o referendo etc. - conquistados nos processos constituintes federal, estadual e municipal - perdem sentido e os movimentos populares urbanos perdem sua identidade e sua capacidade de mobilização e influência.

Homens e aparelhos

A democratização da gestão pública não é um processo de exclusão recíproca entre a forma representativa e a forma da participação direta das massas, mas, sim, de conservação e superação, a um só tempo, das formas representativas. As propostas que opõem a exclusividade de uma forma à outra não interpretam a democratização da sociedade como um processo de conquistas alcançadas pelas classes dominadas. Os defensores da idéia de "conselho popular" como "poder paralelo e alternativo ao poder do Estado burguês" concebem estes embriões de poder na esfera pública municipal apenas nos municípios administrados por partidos de esquerda.De modo geral, entendem os movimentos populares urbanos como os sujeitos potencialmente portadores deste "poder local". Posição que, para nós, significa desconhecer as condições de existência desses movimentos ou passar por cima delas, ao se preocupar muito mais em discutir a forma instrumental de dirigir os movimentos do que em refletir sobre os meios de traduzir as demandas dos seres sociais concretos.

Reproduzem, assim, a razão funcionalista que pensa a organização como aparelho, como coisa que tem em si o poder de coesionar as "classes populares". Esquecem-se que organizar é desenvolver uma razão comum a partir das demandas comuns de seres sociais concretos e que a melhor forma operacional é aquela que melhor corresponde a esta racionalidade em movimento.

Quem se mobiliza são os homens com suas idéias e não os aparelhos. Esta mesma racionalidde é que preside as concepções que propõem al-

guma forma de "poder popular" através da constituição de conselhos populares pelo movimento sindical e pelos movimentos populares urbanos.

O debate fica, então, restrito aos aparelhos formais de poder, não contemplando as relações entre governantes e governados, traduzindo uma subjetividade que desconhece, ou despreza, as condições da luta política e suas mediações. A práxis política não é pensada como uma mediação entre a vontade e as condições de realizá-la. Trata-se de uma razão limitada, que pensa a forma sem pensar as condições de existência, seja dos movimentos, seja do poder.

Para estas concepções, a democracia direta confunde-se aos "conselhos populares", deixando de ser a **participação direta de todos** os cidadãos nas decisões públicas para se tornar a **participação de representantes de movimentos particulares**, acima da vontade geral da sociedade. Sem dúvida, uma visão de democracia excludente e parcial, na qual só teriam acesso ao poder decisório os escolhidos pelos movimentos particulares, reduzindo a democracia e a esfera pública a canais internos e privativos dos movimentos.

A fragilidade destas concepções é tão gritante, que elas só se encontram em pauta em municípios com governos de esquerda, eleitos em 1988 com propostas de participação popular e compromissos com a satisfação das demandas sociais. Governos públicos eleitos pela vontade majoritária, ainda que não absoluta, dos cidadãos insatisfeitos com gestões anteriores, para corresponder aos mais diversos interesses de seus eleitores, que certamente não delegaram poder aos representantes dos movimentos, mas aos partidos, seus candidatos, seus programas de governo.

Ressalvamos, contudo, que a indefinição sobre o que se entende por participação popular tem sido a tônica destes governos, os quais, muitas vezes, ao não se definirem por uma administração aberta ao público, perderam-se em "plenárias populares" restritas e pouco representativas. Por outro lado, ao não formularem um programa de gestão municipal com medidas concretas a serem pactuadas com os diferentes interesses sociais e partidos políticos conformadores da opinião pública, muitos desses governos perderam bases sociais e políticas de sustentação, ficando limitados à negociação com os militantes que atuam nos movimentos sociais, isolados da cidadania que os elegeu. Governo, partidos e militantes relegaram a segundo plano o esclarecimento e a persuasão da opinião pública sobre a gestão municipal.

No entanto, se é a maioria dos cidadãos quem delega e legitima o poder dos governantes, precisa ser esclarecida e convencida da necessidade de um projeto transformador da sociedade. Limitar o debate sobre a democratização da gestão pública às formas de "participação popular", isto é, de movimentos organizados da sociedade no processo político decisório, significa, sobretudo, estreitar a razão democrática, reduzindo as relações de dominação entre os seres sociais às relações dos movimentos organizados com os aparelhos estatais.

Esta limitação obscurece, ainda, a própria razão organizativa das classes dominadas, ao não reconhecer a fragilidade e a pequena representatividade dos movimentos, em geral distanciados das amplas massas, conduzindo à negação da política como práxis esclarecedora e persuasiva de construção de uma vontade geral transformadora da totalidade histórico-social.

Somente recuperando a razão transcendente da política, ampliando sua base objetiva e sua capacidade de objetivação social e transcendendo o sentido estrito de luta pelos aparelhos de poder, parece-nos possível que a razão política torne-se esclarecedora das possibilidades e limites dos seres sociais, especialmente dos governados, agirem como sujeitos de um processo de transformação.

MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO

co-edição Aler, Ibase, FASE e Sepac
A coleção manuais de comunicação oferece informações e técnicas para aqueles que trabalham na educação popular particularmente na rádiodifusão.

FAÇA SEU PEDIDO A
FASE

Rua Bento Lisboa, 58 – Catete – 22221 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Cr$ 200,00

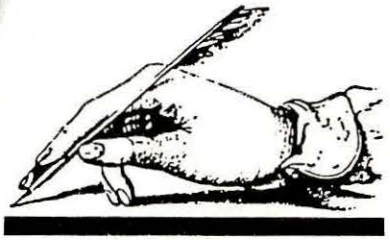
Cr$ 200,00

Boletim da Frente Sindical Sudeste-Sul da FASE

Uma publicação trimestral aprofundando o debate sobre as novas temáticas do movimento operário e sindical.

Assinatura anual (4 números): **Cr$ 400,00**
– pagamento em cheque nominal à FASE
número avulso: Cr$ 115,00

FAÇA SEU PEDIDO A
FASE



ASSINE

APOIO JURÍDICO POPULAR

Informações,
experiências e
capacitação de advogados
para os movimentos sociais

FAÇA SEU PEDIDO A
FASE

Cr$ 260,00

Cr$ 130,00

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

A análise crítica da conjuntura político-econômica brasileira através da ótica dos movimentos populares.

Uma revista mensal do IBASE, com a avaliação das últimas medidas do governo federal e as suas implicações na sociedade brasileira.

Participe conosco nesta reflexão. Faça a sua assinatura anual.

INDIVIDUAL : 20 Btns

INSTITUCIONAL : 28 Btns

Solicite um exemplar gratuito para consulta.

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
Rua Vicente de Souza,29 - Rio de Janeiro - RJ - 22251
Tel.: (021)286-0348

proposta 46

Próximo Número

Barragens - Movimento Ecológico e Luta pela Terra

A opção política de geração de energia elétrica através do aproveitamento de recursos hídricos com a construção de grandes barragens, significa uma importante intervenção do Estado em áreas ocupadas por camponeses e povos indígenas.

Os efeitos sociais - e também ambientais - decorrentes desta política, alteraram a vida de centenas de milhares de brasileiros. Somente nos últimos 30 anos, foram inundadas áreas equivalentes ao Estado de Sergipe, muitas delas nas regiões mais férteis do País.

Em resposta a uma política energética que não leva em consideração as populações rurais e o ambiente, camponeses organizados em comissões de atingidos e sindicatos de trabalhadores rurais levam uma luta de resistência na terra. Esta luta camponesa acontece em todo o País e consegue, pela primeira vez, começar a questionar o modelo de desenvolvimento e a política energética do Estado. Além disto, a nível local, os movimentos de atingidos já alteraram em muitas regiões o tradicional jogo de poder político mantido nas mãos de elites locais.

O que une esses movimentos, extremamente diferenciados regionalmente, é a oposição a uma política do Governo Federal. No entanto, os efeitos destas lutas na organização dos trabalhadores têm reflexos mais amplos, a nível local, regional e nacional.

A política energética do Estado e a construção grandes barragens para projetos de irrigação continuam a ser encaminhadas, nada foi fundamentalmente alterado, e assim novos movimentos de atingidos contra esses empreendimentos e seus efeitos continuam a surgir.

Uma reflexão sobre esses movimentos, recentemente articulados nacionalmente, suas origens e perspectivas, é fundamental hoje para um melhor entendimento das lutas sociais no campo. E é uma contribuição nesta direção que **Proposta** pretende dar.