

proposta

EXPERIÊNCIAS EM EDUCAÇÃO POPULAR



DEMOCRATIZANDO A CIDADE

Iniciativa e participação popular
começam a mudar a face autoritária
das prefeituras municipais
no Brasil

LEIA PROPOSTA

- Nº53** - Qual desenvolvimento?
- Nº52** - Educação básica: essa crise tem solução
- Nº51** - A questão étnica e os movimentos sociais
- Nº50** - Organização sindical nos locais de trabalho
- Nº49** - Violência e direitos humanos: uma guerra do Brasil
- Nº48** - Amazônia oriental: trabalhadores rurais e meio ambiente
- Nº46** - Barragens: movimento ecológico e luta pela vida
- Nº45** - Administrações populares
- Nº44** - Trabalhadores rurais: fazer nossa política agrícola
- Nº43** - Vídeo popular: as outras cores da imagem
- Nº42** - Assalariados rurais: para onde vai a organização?
- Nº41** - Mulheres: a política no cotidiano
- Nº40** - Comissões de fábrica: uma década do novo sindicalismo
- Nº39** - Lutas urbanas: o desafio da articulação
- Nº38** - Pescadores artesanais: entre o passado e o futuro
- Nº36** - Agricultura alternativa: viabilizando à pequena produção
- Nº34** - Luta e organização camponesa: balanço de um trabalho alternativo
- Nº33** - Operário em construção
- Nº32** - Norte sul: a cooperação internacional e as iniciativas privadas
- Nº27** - Tecnologias alternativas na agricultura.

ASSINATURA ANUAL

Cr\$ 40.000,

NÚMERO AVULSO

Cr\$12.000,



(021)285-2998

FASE - Rua Bento Lisboa, 58 - 22221 - Catete - Rio de Janeiro - RJ

Democratizando a gestão da cidade

Sumário

Cartas 2

Editorial

Descascando o abacaxi
(Conselho Editorial) 4

Participação popular

O contexto das eleições municipais de 1992

(Haroldo Abreu e Márcia Leite) 5

Poder local, gestão democrática e publicização dos serviços públicos

(Franklin Coelho) 7

Trocando a riqueza de mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades

(Sílvio Caccia Bava) 12

Plano Diretor - limites da participação popular

(Raquel Rolnik e Grazia de Grazia) 16

Participação popular na administração municipal de São Paulo

(Flávio Jorge Rodrigues, Márcia Accorsi Pereira e Pedro Pontual) 20

Gestão popular e orçamento em Porto Alegre

(Simone Ambros Pereira e Cleusa Prates) 26

Participação popular no orçamento da Prefeitura de Vitória

(Auta Fernandes da Trindade e Jorge Solano Garcia de Moraes) 31

Participação popular e hegemonia: desafios da política municipal

(Márcia Leite e Haroldo Abreu) 35

Entrevista

Esfera pública e iniciativa popular

(Entrevista de Tarso Genro a Haroldo Abreu) 42

Rio-92

Tratado sobre a

Questão Urbana 49

Próximo número:

Trabalho e cidadania nos complexos agroindustriais



O vice-prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, mostra como a esquerda está sabendo responder aos desafios da gestão democrática da cidade (página 42).



Reunidos na Rio-92, ONGs e movimentos sociais de todo o planeta firmaram tratado de cooperação contra o caos social e ambiental das grandes metrópoles (página 49).

As administrações populares marcaram um avanço inédito na participação popular na gestão da coisa pública no Brasil (páginas 7 a 41).



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. Devem ser enviadas para Revista **Proposta**, Rua Bento Lisboa, 48 - Catete, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22221.

Chega de racismo!

Irmãos:

É com muita satisfação que chegamos até vocês da revista **Proposta**, uma das melhores que já li até hoje. Gostaria de convidar vocês para conhecer nosso município. Aqui se encontram milhares de trabalhadores migrantes, vindos de vários estados do Nordeste e do Sudeste do Brasil. Aqui, eles cortam cana para várias usinas de álcool do Mato Grosso do Sul, num regime de trabalho escravo, já confirmado pelo Ministério do Trabalho.

Na última usina em que trabalhei, fui demitido por não aceitar injustiças com os companheiros. Hoje, esta mesma usina fechou as portas, dizem que falhou.

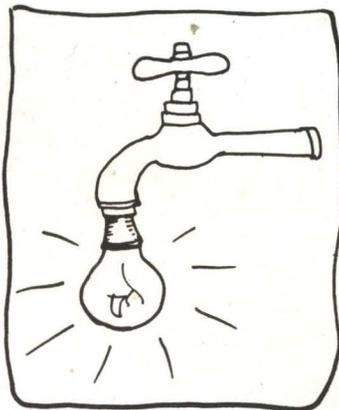
No mês de maio, os fazendeiros vizinhos à usina de álcool e puxa-sacos levantaram uma onda de que nós estaríamos querendo invadir a usina. Estamos sendo ameaçados de morte pelos usineiros e fazendeiros, eu e uma companheira de Pastoral, Odete Maria Fenonato.

Gostaria muito que a FASE fizesse uma visita aqui para ver e conhecer tanta exploração e racismo. Chega de racismo!

Um abraço a todos desta revista,

Onorail Jerônimo Porto
Serviço Pastoral dos
Migrantes
Diocese de Dourados
Rio Brilhante - MS

Hidrelétricas da Amazônia



Vimos por meio desta encaminhar-lhes, em nome da Coordenação dos Atingidos pelas Barragens da Amazônia e da Comissão Pró-Índio de São Paulo, cópia da sentença proferida pelo júri do II Tribunal Internacional das Águas com relação ao caso "As Hidrelétricas da Amazônia Brasileira".

O II Tribunal Internacional das Águas realizou-se entre os dias 17 a 21 de fevereiro de 1992, em Amsterdam, tendo sido organizado pela entidade holandesa International Water Tribunal. O objetivo deste tribunal de opinião foi o de julgar casos envolvendo mau gerenciamento de recursos hídricos na África, Ásia e América Latina.

O caso apresentado no II Tribunal pela Coordenação dos Atingidos pelas Barragens da Amazônia e pela Comissão Pró-Índio de São Paulo centrou-se, principalmente, na situação da população atingida pela Hidrelétrica de Tucuruí, no Estado do Pará. Esta usina opera desde 1985 e até hoje os graves problemas gerados pela obra permanecem sem solução. Aproveitando o processo de divulgação da sentença, decidiu-se dar início a uma campanha de pressão nacional e internacional, exigindo do governo brasileiro uma solução imediata para os problemas enfrentados pelos atingidos da UHE Tucuruí. Assim sendo, solicitamos que

sejam enviadas cartas ao Presidente Fernando Collor reivindicando os seguintes pontos:

- 1) Estruturação e implementação imediata de um plano de combate à praga de mosquitos que assola a região do reservatório da UHE Tucuruí, sem o uso de pesticidas nocivos à saúde da população;
- 2) Implantação de medidas visando a despoluição do rio Tocantins a jusante e a montante da UHE Tucuruí;
- 3) Ressarcimento ao Povo Indígena Gavião da Montanha pela perda de seu território, ocupado pelas obras de infra-estrutura da UHE Tucuruí.

Agradecendo desde já seu valioso apoio, despedimo-nos, atenciosamente,

Lúcia Andrade
Leinad Santos
Comissão Pró-Índio -
São Paulo (SP)

O texto da sentença está arquivado no Setor de Documentação da FASE Nacional. Os leitores interessados podem solicitar cópia à FASE ou à Comissão Pró-Índio de São Paulo. O endereço da CPI-SP é: Rua Ministro Godoy, 1484, CEP 05015, São Paulo, SP. Reiteramos aos nossos leitores o apelo para envio de cartas à presidência da República, conforme o conteúdo indicado acima.

FASE

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

FASE-RIO
Av. Pres. Wilson, 113 - Conj. 1302
Centro
20030 - RIO DE JANEIRO - RJ
Tel.: (021) 220-7196 e 262-2565

FASE-SÃO PAULO
Rua Leiferger, 1651 - C/6
Via Cementine
04046 - SÃO PAULO - SP
Tel.: (011) 549-3886 e 549-1307

FASE-VITÓRIA
Rua Graciano Neves, 377
29015 - Centro - VITÓRIA
Tel.: (027) 223-7436

FASE-JABOTICABAL
Rua Mimi Aemagno, 37 - Centro
14870 - JABOTICABAL - SP
Tel.: (0163) 22-5219

FASE-PORTO ALEGRE
Rua Gaspar Martins, 470
90220 - PORTO ALEGRE - RS
Tel.: (051) 225-0787

FASE-RECIFE
Rua Joaquim de Brito, 112
Boa Vista
50070 - RECIFE - PE
Tel.: (081) 221-5478

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

FASE-ITABUNA
Rua Barão do Rio Branco, 93/1º
California
45600 - ITABUNA - BA
Tel.: (073) 211-4498

FASE-FORTALEZA
Rua Prof. João Bosco, 73
Parque Araxá
60430 - FORTALEZA - CE
Tel.: (085) 223-4056

FASE-BELÉM
Rua Bernal do Couto, 1329
66030 - BELÉM - PA
Tel.: (091) 222-0318

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

FASE-SÃO LUÍS
Rua do Pesponho, 256 - Centro
65010 - SÃO LUÍS - MA
Tel.: (098) 221-1175

FASE-IMPERATRIZ
Rua Brasil, 794
65900 - IMPERATRIZ - MA
Tel.: (098) 721-4474

FASE-ABAETETUBA
Trav. Pedro Pinheiro Poes, 330
68440 - ABAETETUBA - PA
Tel.: (091) 751-1181

FASE-MARABÁ
Foina 27, Q. 07, Lote 07
68500 - MARABÁ - PA
Tel.: (091) 322-1591

FASE-MANAUS
Rua Major Gabriel, 443 - Centro
69013 - MANAUS - AM
Tel.: (092) 234-6761

FASE-CAPANEMA
Av. Pres. Médice, 1992
68700 - CAPANEMA - PA
Tel.: (091) 821-1716

FASE-VALE DO GUAPORÉ
Rua Darci de Freitas Queiroz, 1160
Centro
78250 - PONTES E LACERDA - MT

Meninas de rua



O Centro de Articulação das Populações Marginalizadas - CEAP, juntamente com a UNICEF, está organizando uma publicação acerca da situação das meninas de rua, notadamente em grandes centros urbanos brasileiros. Com previsão de lançamento em setembro, a revista pretende apresentar um painel analítico dos fatos que envolvem, procurando sistematizar, desde a experiência de setores vinculados à assistência direta, até as reflexões acadêmicas relativas ao tema.

Na abordagem de aspectos como sexualidade, vinculação familiar, ocupação, maternidade, violência sexual e prostituição, pretende-se ter, como pano de fundo, a situação da mulher marginalizada, de modo geral; entendendo que a situação da menina de rua é a versão extremada da desassistência e desigualdade que atinge as mulheres brasileiras de baixa renda. Desta forma, o conteúdo dos

artigos abordará estudos e depoimentos nesta perspectiva, apontando sugestões para o desenvolvimento de políticas públicas de assistência.

Estamos aceitando artigos para avaliação sobre publicação. A correspondência deverá ser enviada para CEAP/Cedom - Revista As Meninas, Rua da Lapa, 200/809, 20021, Rio de Janeiro, RJ.

Jorge Barros
Coordenador

Centro de Documentação
(Cedom)/CEAP
Rio de Janeiro - RJ

Pesquisas escolares

Antes de mais nada, quero parabenizar à FASE pelo brilhante trabalho que desenvolve sobre Experiências em Educação Popular, através da revista **Proposta**. Os textos têm sido de grande utilidade para pesquisas escolares, inclusive para que possamos desenvolver trabalhos integrados. O número 52, que trata do assunto educação, e o exemplar atual, sobre a Eco-92, nos ajudaram muito.

Eleonora Maria Giuseppina
Sbano
Barra do Pirai - RJ



ASSINE

R E V I S T A

proposta

ASSINATURA
anual
Cr\$ 40.000,

N Ú M E R O
avulso
Cr\$ 12.000,

FASE - Rua Bento Lisboa, 58 - Catete - 22221-011
Rio de Janeiro - RJ

(021) 285-2998

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

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

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

Descascando o abacaxi

Em agosto de 1990, na edição nº 45 da revista **Proposta**, apresentamos um primeiro questionamento sobre as vivências iniciais das administrações eleitas para prefeituras municipais de algumas das principais capitais brasileiras, que traziam nos seus programas propostas de participação popular. Sintomaticamente, a capa tinha como ilustração um grande abacaxi. Agora, dois anos depois e quase ao final do mandato daquelas administrações, a FASE procura sistematizar os principais avanços e virtudes e as dificuldades mais recorrentes na trajetória dessas prefeituras e de suas relações com os movimentos sociais urbanos.

Grandes centros urbanos - como São Paulo (SP), Porto Alegre (RS) e Vitória (ES) - e pequenas cidades - como Ronda Alta (RS), Jaboticabal (SP) e Icapuí (CE) - estão em foco nesta edição. No entanto, mais do que experiências localizadas, o grande tema desta revista é a democratização das esferas de Estado, com as possibilidades abertas de rompimento da separação burocrática e autoritária entre os cidadãos e o poder público, a partir da construção de novas práticas de exercício do poder local, através das prefeituras municipais, organismos bastante próximos ao dia-a-dia da população.

A presente edição de **Proposta** não se limita a uma simples sistematização das experiências de democracia da gestão municipal e dos canais de participação popular. De um modo abrangente, procuramos, nas próximas páginas, estimular o debate sobre o sentido ético-político do processo de democratização da sociedade brasileira e da participação da cidadania neste processo.

Apesar dos impasses, problemas e limites - apontados e discutidos nos artigos que se seguem - , o saldo das experiências de gestão da cidade com participação popular se apresenta inequivocamente positivo. Caminhando na direção inversa do neoliberalismo da política federal, que mantém o perfil excludente da modernização conservadora e procura desmoralizar a política na ausência da ética, as "administrações populares" atuaram no sentido de chamar a cidadania à participação, agindo no sentido da legitimação da política democrática como instrumento de mediação e negociação de interesses.

Conselho Editorial

FEDERAÇÃO DOS ÓRGÃOS P/ ASSISTÊNCIA
SOCIAL E EDUCACIONAL
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 Neto (Diretor
Administrativo Financeiro) · Mateus Enricus
Oterloo (Coordenador Regional Norte) ·
Lorenzo Zanetti (Coordenador Regional Sudeste-Sul) ·
José Orlando Falcão (Coordenador Regional Nordeste)

proposta

Experiências em Educação Popular
Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial

Alberto Lopez Mejia · Alfons Klausmeyer ·
Haroldo Baptista de Abreu · Jean-Pierre
Leroy · Jorge E. Saavedra Durão · Leandro
Lamas Valarelli · Maria Emília L. Pacheco ·
Pedro Claudio Cunha Bocayuva ·
Ricardo Tavares

Coordenação Geral

Maria Emília L. Pacheco

Coordenação de Publicações

Alfons Klausmeyer

Editor Responsável

Ricardo Tavares
(Mtb. 18135)

Edição de Arte

Marcelo Riani Marques

Organização

Haroldo Abreu
Márcia Leite

Ilustração da Capa

Trimano

Ilustração

Ykenga

Editoração Eletrônica

LZ Design

Promoção e Divulgação

Felícia A. de Moraes

Revisão

João Luiz Pacheco
Inácio Dorado

Redação

Rua Bento Lisboa, 58 - Catete
Rio de Janeiro - RJ - 22221
Tel.: (021)2852998

O contexto das eleições municipais de 1992

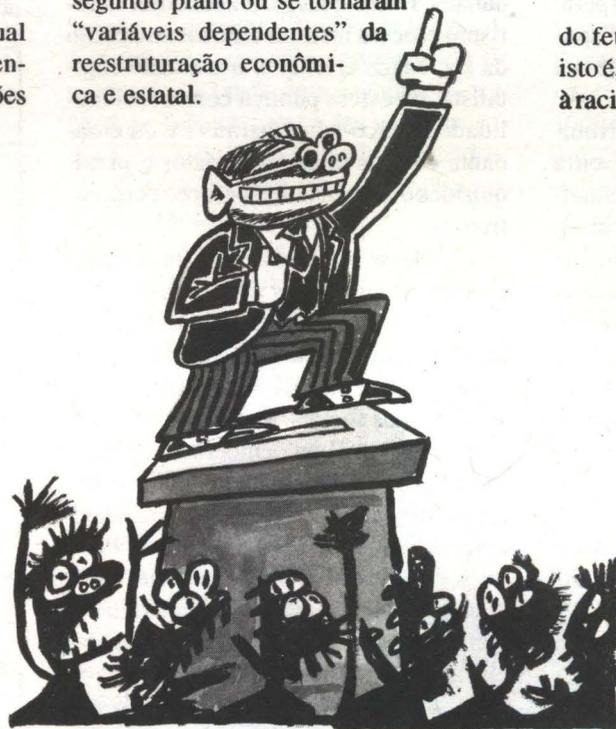
Haroldo Abreu*
Márcia Leite**

As questões que foram centrais, desde a crise da ditadura militar-burguesa, até as eleições presidenciais de 1989, perderam espaço na imprensa e nas análises políticas.

As análises referentes ao atual momento da sociedade brasileira centram-se, de modo geral, em interpretações da grave crise que vivemos. Interpretações diversas que ora enfatizam seus aspectos econômicos (recessão, inflação, baixa produtividade, dívida externa, dívida pública etc.), ora sublinham a crise funcional do Estado (déficit fiscal, ausência de recursos, colapso dos serviços públicos, adequação/inadequação das instituições a um novo padrão de desenvolvimento, estatização x privatização etc.). Outras, ainda, põem em relevo a crise institucional e moral do poder público, ressaltando, sobretudo, a baixa representatividade e o comportamento dos ocupantes de cargos públicos, além das práticas de clientelismo, nepotismo e corrupção.

Temas como a crise social, as condições de vida da população, a pauperização, as formas de exclusão social, a segregação racial e sexual, a existência de camponeses sem terra, a insuficiência dos programas habitacionais, as debilidades dos serviços de saúde e da política

educacional, a não participação da população na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas, dentre outros, foram relegados a um segundo plano ou se tornaram "variáveis dependentes" da reestruturação econômica e estatal.



Sem dúvida, essa desvalorização ou subvalorização destes diferentes aspectos da realidade brasileira atesta o sucesso, obtido até agora, da tentativa de reestruturação do Estado e da economia, promovida pelas elites conservadoras e pelos segmentos majoritários das classes dominantes articuladas ao capitalismo internacional. Mas atestam, também, a fragilidade da esquerda, dos diversos movimentos sociais e sindicais e da cultura democrática e popular.

Neoliberalismo e democracia

Esse movimento revela o avanço do fetichismo da modernidade burguesa, isto é, da submissão da sociedade humana à racionalidade técnico-administrativa do

mercado, do capital e da propriedade privada. Avanço que se efetua e se efetiva contra os valores historicamente conquistados pela humanidade, como a soberania dos homens sobre as coisas, o autogoverno da sociedade, a capacidade humana de negar o existente e de criar o novo.

A reestruturação neoliberal não se limita, portanto, a reduzir o "tamanho do Estado", a favor do "livre mercado" capitalista. Ao defender a positividade do mercado, do progresso técnico, da qualidade física dos produtos e da harmonia dos interesses, concebendo-os como a finalidade e a razão de ser da ordem social,

retira dos homens enquanto seres sociais - com diversidade de interesses, opiniões e vontades - o direito e o poder de intervir nesta ordem e de transformá-la mediante a práxis política.

Portanto, o sentido desse processo é muito mais de uma reestruturação conservadora da ordem existente, com todas as suas desigualdades e diversidades. Contudo, para que essa cultura neoconservadora se realize, é necessário que as expectativas e os interesses sociais se ato-

* Professor da UFF e ex-assessor da FASE.

** Professora da UERJ.



mizem em ações individuais ou corporativas, sem questionar as condições de existência e as possibilidades (e limites) do mercado capitalista e das relações entre governantes e governados. É necessário, também, que sejam limitados os campos de intervenção do Estado para, desse modo, restringir os temas em disputa na esfera pública e as condições de sua politização.

No processo político, a reestruturação liberal-conservadora representa uma tentativa de despolitizar as demandas e o cotidiano da sociedade civil, subtraindo o debate sobre as condições de existência e de reprodução social da cena pública e, o que tem o mesmo sentido, privatizando as relações sociais e as alternativas de vida. Trata-se, objetivamente, de uma tentativa de delimitar as disputas políticas a procedimentos técnico-administrativos e, o que é o seu correlato, a liberdade de escolha da cidadania, na esperança de que esta reduza a sua ação ao usufruto dos direitos privados (individualistas e corporativos).

O esgotamento da modernização conservadora centrada no Estado corporativista e o advento de uma ordem

Está em jogo não somente o "poder local", mas a abrangência da democracia e o futuro dos excluídos da modernização

constitucional liberal-democrática deslocaram o conflito político da oposição soberania do Estado versus soberania da sociedade civil, para uma disputa do sentido e da abrangência da sociedade civil, da esfera pública e da liberdade dos cidadãos. Nesse quadro, o neoconservadorismo procura instituir uma identificação da sociedade civil com o mercado capitalista, da esfera pública com a racionalidade técnico-administrativa e da cidadania com os direitos privados e já adquiridos dos indivíduos e grupos corporativos.

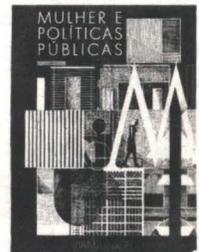
Nesse sentido, o que esta corrente procura não é realizar a fantasia do "Estado mínimo", mas sim impedir a ampliação democrática do Estado pela cidadania ativa das classes subalternas e dos movimentos sociais. Com isso, pretende evitar o "risco" da democracia de massas, com a cidadania articulada em sujeitos coletivos, e a politização da sociedade através da socialização da política. Pois, na sociedade brasileira, com suas condições de desigualdade e despotismo sociais, a democracia de massas e a cidadania ativa dos subalternos representam, hoje, a maior ameaça à reprodução dos privilégios e do poder socialmente dominantes.

Em resumo, o governo Collor, as elites empresariais e a maioria das classes dominantes procuram, por todos os meios, institucionalizar as condições políticas de um padrão de acumulação que tenha por centro decisório a "iniciativa privada" e não mais o poder na esfera pública. O desenvolvimento já alcançado pelo capitalismo no Brasil, a emergência da sociedade civil e das classes subalternas na cena pública, a incapacidade do velho Estado regulador-corporativista de ga-

rantir o controle político das relações sociais e os novos padrões internacionais de acumulação e integração capitalistas forçaram as elites e classes dominantes a uma atualização do conservadorismo. O velho corporativismo estatal, patrocinador do processo de acumulação de capital e do controle coercitivo das classes subalternas, tornou-se incompatível com as novas condições do desenvolvimento capitalista.

É neste contexto, de disputa hegemônica do sentido da sociedade civil, da esfera pública e da cidadania dos subalternos, que se colocam a democratização da gestão pública e, particularmente, as próximas eleições municipais. O que está em jogo, aqui e agora, não é apenas o "poder local", mas a abrangência da democracia e o futuro dos seres subalternos e excluídos da modernização. ■

Mulher e Políticas Públicas



Onde adquirir:
IBAM/Mulher e Políticas Públicas
Largo do IBAM, nº1/Humaitá
22282 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.:(021)266-6622

O modo petista de governar



Onde adquirir:
Teoria & Debate
Rua Conselheiro Nébias, 1052
01203 - São Paulo - SP
Tel.:(011)220-2103

Poder local, gestão democrática e publicização dos serviços urbanos

Franklin Coelho*

As ações políticas no âmbito do poder local constituem, hoje, um dos aspectos centrais do debate sobre reforma do Estado. As referências principais deste debate estão balizadas pelo processo de transformação do padrão de acumulação no país e pelas tendências de mudança da ordem mundial. O projeto neoliberal surge neste quadro de transição como o modo de regulação do processo de flexibilização da economia, sedimentando política e ideologicamente um novo ciclo de acumulação, que se realiza através de uma enorme velocidade, e descentralização da produção e do consumo, com uma correspondente reorganização institucional.

A proposta de descentralização surge, no interior do projeto neoliberal, articulada ao desmonte de o potencial do Estado agir no sentido da democratização da esfera pública, apresentando o mercado como único capaz de generalizar e integrar uma sociedade fragmentada e em ritmo veloz de mudança. Operando o mito do mercado, espaço onde, hoje, cartéis e oligopólios entram em conflito para se conservar e perpetuar, o projeto neoliberal significa, no plano político, o alargamento do espaço dos interesses privados e a redução da esfera pública.

No plano municipal, este projeto de desregulação da esfera pública se legitima através da privatização de um

conjunto de serviços urbanos, historicamente considerados como função do Estado. Como outra face da mesma moeda, propõe a descentralização político-administrativa, sem uma contrapartida financeira, deixando para os municípios o ônus do enfrentamento das questões sociais, na ausência de recursos adequados.

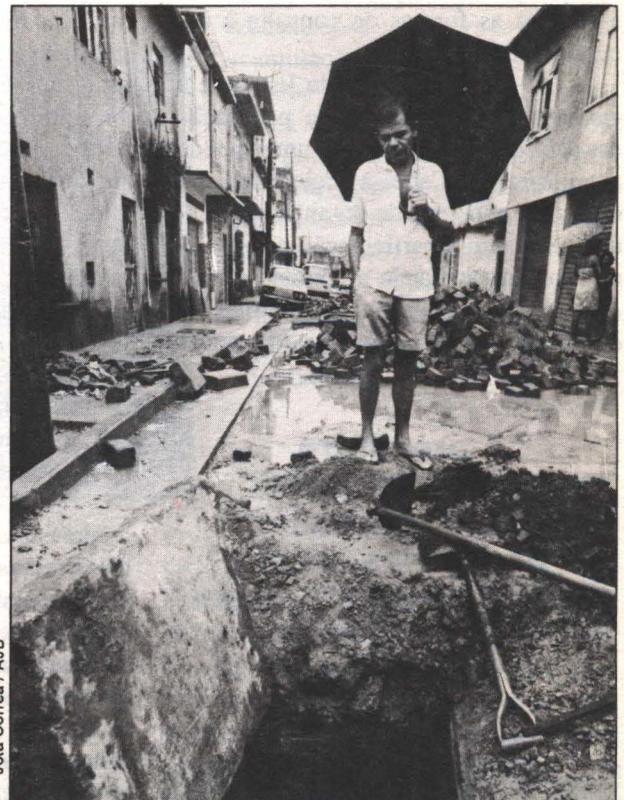
No enfrentamento a este projeto, as administrações populares têm sido obrigadas a repensar sua herança política, em sua maior parte influenciada por concepções desenvolvidas no interior dos movimentos sociais. A gestão das prefeituras exige novas concepções e uma nova cultura política capaz de responder na prática à ofensiva conservadora e neoliberal.

Como responder ao quadro de deterioração da administração pública sem cair apenas em procedimentos administrativos, projetando um novo papel do Estado brasileiro na construção de uma sociedade democrática, humanista e libertária? Algumas respostas a estas indagações estão indicadas pelas experiências de prefeituras democráticas e populares, que procuram construir uma nova cultura sobre poder local e gestão municipal.

Administrar uma prefeitura não significa deter o poder ao nível local, na medida em que além dos espaços institucionais, como a Câmara de Vereadores, há a presença de poderosas elites econômicas que conservam um poder de intervenção direta nas decisões de governo. No entanto, as administrações assumem parte de um poder real, em graus que variam com o peso regional do município e de suas forças sociais dominantes.

A proposta de um governo democrático e popular significa um processo de descentralização do poder. Esta concepção se materializou, inicialmente, através da proposta dos conselhos populares, surgindo a partir de experiências dos movimentos populares, como a dos conselhos populares de orçamento de Vila Velha (ES), Pelotas (RS), Diadema (SP) etc. Os conselhos foram pensados a partir de duas concepções, que expressavam

A ação das prefeituras refere-se ao cotidiano da população



Jota Correa / AJB

* Professor do Departamento de Economia da FEA/UFF.

formas de organização distintas - uma não institucional e a outra como órgão de governo.

Confundiam-se dois campos de atuação que requeriam políticas próprias. Há aquelas tarefas que cabem aos movimentos sociais, como criar espaços autônomos de organização e formas próprias

lação, que é vítima do autoritarismo estrutural do Estado brasileiro, reforçado pelos 20 anos de ditadura militar.

A participação popular é componente obrigatório, embora insuficiente, de um projeto transformador. Um projeto alternativo de transformação do poder local deve considerar a conjugação de

paços para interpretações alternativas às produzidas pelas elites e incorporar a sociedade local na construção de uma nova cultura democrática, pluralista e baseada no reconhecimento dos direitos do cidadão.

Invertendo prioridades

Deste modo, a institucionalização da participação popular é apenas um dos desafios que se tem pela frente, no sentido de alterar o modo de legitimação do poder local. Ao contrário da prática autoritária, de controle do conhecimento e de ação social, ou mesmo do populismo calcado na doação de direitos por um líder, temos construído nas prefeituras democráticas e populares uma cultura política, em que a população reconhece seus direitos e constrói referências para uma nova relação de controle e fiscalização das ações.

Opera-se uma alteração radical da relação com a população, que deve ser analisada pela experiência de organização da própria comunidade. Nesse sentido, a formalização de um conselho é importante, desde que seja um meio para fixar uma prática concreta e não uma idéia instigada apenas pela vontade de quem a concebe. Ao lado dela, devemos estar atentos à riqueza e potencialidade de situações informais, episódicas, sustentadas pela população em seu cotidiano.

O processo de construção de uma nova cultura política de gestão direciona a proposta de reforma administrativa, reorganizando sua estrutura para democratizar as informações sobre procedimentos administrativos, garantindo o acesso aos projetos sociais e a concursos públicos idôneos, rompendo com a prática tradicional do atendimento personalizado e clientelista. É com esta dimensão de uma ruptura político-cultural que se pode trabalhar, no interior de uma nova relação entre ética e política, uma perspectiva de publicização da gestão municipal.

A crítica ao corporativismo, à corrupção, ao fisiologismo e aos "marajás"



Braz / AUB

de institucionalização de suas representações. Ao executivo cabem aquelas ações de governo para democratizar a gestão, incorporar a participação popular no processo de decisão e de planejamento, prover e ampliar as formas de consulta à sociedade civil.

A democratização do Estado e a garantia da participação da população nas decisões e na gestão são um papel da administração. Cabe à sociedade criar espaços autônomos de organização. Entretanto, tanto a participação na gestão, quanto a organização autônoma da sociedade civil esbarram na insuficiente cultura política democrática da popu-

A prefeitura é apenas parte do poder real: poderosas elites econômicas conservam capacidade de intervir nas decisões

ações transformadoras em dois níveis: no poder político municipal e na sociedade local.

No plano das administrações municipais, propõe-se uma alteração qualitativa do modo de cumprimento do conjunto das funções de reprodução e legitimação local, centrada na preocupação de contribuir para a transformação da cultura política tradicional.

O embate com valores que sustentam a hegemonia conservadora ao nível local se transforma em um conflito que perpassa toda a nossa ação. Configura-se uma nova cultura política, construída em oposição à noção de identidade municipal vinculada à história das elites dominantes, à relação fisiológica e clientelista com os donos do poder, e, mais recentemente, à ideologia privatista.

Trata-se de atuar na constituição de uma nova noção de identidade municipal, recuperando a história local, resgatando as lutas e formas de resistência, captando os fatos decisivos na construção de uma identidade local, de modo a resgatá-los no sentido da produção de um imaginário que realce os valores dos direitos e da cidadania, reelaborando a tradição local. Cabe, sobretudo, abrir es-

não está restrita a uma ética individual, mas se relaciona com a necessidade de construção de uma esfera pública não dissociada da democracia e da justiça social.

Ao lado da ampliação das condições de uma governabilidade democrática e de descentralização do poder, a superação das graves carências das cidades brasileiras exige uma definição política de quem pagará a conta e quem receberá os benefícios. Esta definição política exige uma ação de governo e administrativa de inversão de prioridades.

A noção de inversão de prioridades remete à análise da crise fiscal do Estado e ao processo de descentralização de recursos. Significa pensar a reforma tributária no âmbito de um contrato com os cidadãos a respeito do ritmo e do tom com que se enfrentará a questão social nas cidades brasileiras.

Diante da proposta neoliberal de menos imposto, menos Estado, mais mercado e da proposta populista tradicional de abandono clientelista dos tributos próprios das prefeituras, para evitar desgastes com suas bases locais, inverter prioridades significa abandonar as grandes

A reforma tributária com instituição do imposto progressivo e do solo criado sobre a área real construída, acompanhada da criação de fundos municipais específicos, que vinculem a aplicação destes recursos a uma descentralização regional do orçamento, aponta para uma nova política de investimentos, que sinaliza para distribuição de renda na cidade e uma apropriação diferenciada dos bairros, priorizando regiões menos servidas de infra-estrutura.

A prioridade de investimentos na infra-estrutura básica dos bairros não significa assumir uma visão de pulverização dos recursos em um sem-número de pequenas obras, perdendo de vista a integração e a dimensão global da cidade, que exige investimentos de grande porte. Do mesmo modo, não pressupõe abandonar centros de bairros de classe média e comerciais e o conjunto de espaços de convivência da sociedade local.

Os investimentos em infra-estrutura básica e em habitação respondem às gritantes precariedades, mas, além disso, trata-se da construção da cidadania nas áreas mais pobres da cidade. As obras interferem de imediato no cotidiano dos



Francoise Ambroisi / AJB

obras de fachada ou a prática de pulverização de pequenas obras como moeda corrente em período eleitoral (formas de privatização da esfera pública). A prioridade de investimentos nas periferias urbanas envolve a redefinição da utilização de fundos públicos, de forma a atender e garantir uma apropriação coletiva da cidade.

moradores. São momentos potenciais de participação ativa da população, muitas das vezes não formalizada, seja na discussão do projeto, seja na realização. Permitem uma qualidade nova de apropriação da cidade por quem nela produz e mora.

A mudança de procedimentos não é apenas administrativa, é política e cul-

A participação popular é componente obrigatório, embora insuficiente, de um projeto transformador

tural. Existe um esgotamento do padrão de gerência e governabilidade existente nos municípios brasileiros desde a década de 50. A estrutura centralizada de secretarias é inadequada a uma gestão que tente radicalizar os processos democráticos e inverter prioridades, descentralizar e criar canais de participação.

Está implícito à reforma administrativa que os conceitos de eficiência e eficácia estejam agregados a conceitos de democracia, governabilidade e justiça social. Para tanto, a representação de vários órgãos é necessária, tendo como norte a política de inversão de prioridades e a reavaliação dos órgãos da administração indireta, não sob a ótica da concepção neoliberal de redução dos custos para favorecer a acumulação, mas respondendo claramente se são de fato adequados, na sua forma atual, ao exercício de uma proposta democrática e popular. Trata-se, ainda, de garantir eficácia, capacidade de realização das ações planejadas e/ou pactuadas com a população, obter ganhos de produtividade da administração pública com profunda alteração de rotinas administrativas.

Ética e coisa pública

Nenhuma reforma do Estado ocorrerá sem a alteração dos pressupostos da relação governo/funcionalismo. É vital o combate ao clientelismo, via concurso público, plano de carreira, política clara de cargos e salários; mas isto ainda é insuficiente. É necessário procurar as

As graves carências das cidades brasileiras exigem uma definição política de quem pagará a conta e quem receberá os benefícios

várias possibilidades de participação do funcionalismo, caso contrário o vício do corporativismo acabará se impondo. A isto é preciso agregar treinamento e formação profissional, na busca não apenas de eficiência e eficácia, mas de valores democráticos no exercício da função pública.

O outro aspecto a ser desmistificado no discurso neoliberal é a proposta de redução do serviço público. O discurso do Estado mínimo tem sinalizado a redução de gastos com o funcionalismo, principalmente através de demissões e do processo de privatização. Este diagnóstico geral não leva em conta o inchamento das atividades-meio das administrações em detrimento das atividades-fins, o reflexo da degeneração da prática política tradicional sobre a função pública, a inexistência de qualquer critério objetivo de avaliação de desempenho capaz de justificar diferenças salariais, a ausência de uma política de recursos humanos ligada a um planejamento estratégico, produzindo como resposta fácil para o déficit público uma política perversa de arrocho sobre o conjunto do funcionalismo.

A contraposição a este discurso está na concepção de uma reforma de Estado que, partindo de estruturas e procedimentos constitutivos do funcionamento estatal, busque sua transformação com base em uma cultura democrática de construção da cidadania e a ampliação dos direitos sociais. Trata-se de reconhecer que, ao inverter prioridades, ao assumir uma dívida social, concentrar recursos financeiros e humanos nas áreas de educação, saúde e habitação, teremos de contratar pessoas para efetivar esta mu-

dança de qualidade do serviço público.

Opera-se uma alteração radical na relação com a comunidade, ao substituir o uso clientelista de empregos públicos, doações de terrenos ou moradias e atendimento personalizado por ações que visem o concurso público idôneo, critérios claros de acesso a programas habitacionais e procedimentos transparentes, iguais para todos, até nos pequenos serviços. Assumir esta postura supõe negar o atendimento direto e pessoal e a cultura do favorecimento.

A experiência tradicional de administração municipal no país tem se pautado pela crescente apropriação privada dos investimentos públicos, na mesma medida em que cresceram o favorecimento político, as propinas e a cultura do "jeitinho". São faces de uma mesma moeda. Nesse sentido, a desprivatização municipal, a garantia da função social do solo urbano, o controle dos sobrelucros do processo de produção da cidade, se articulam com a necessidade de tornar público o que hoje é estatal.

A experiência das prefeituras democráticas e populares nos mostra que o sentido da esfera pública, tendo como referência os serviços para a maioria da população, não está na definição de estatal ou privado, mas no controle que a sociedade civil tem da qualidade dos serviços públicos. O caminho de publicização é o de tornar públicos os benefícios que hoje são apropriados por setores privados.

O sentido da publicização dos serviços municipais significa também reafirmar os valores que recuperem a dignidade da função pública. A estrutura viciada da máquina administrativa e a

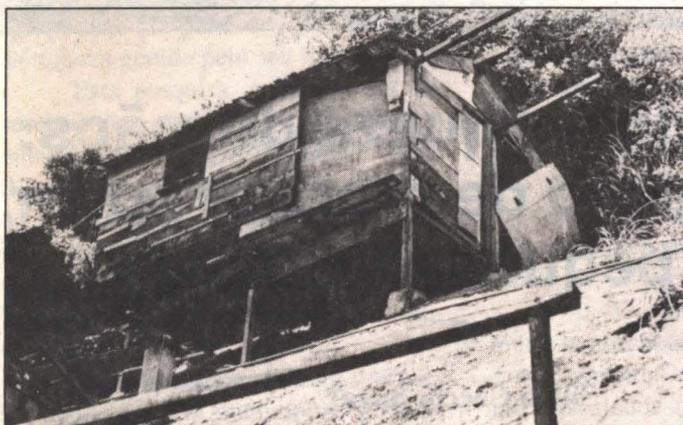


J. R. Ripper / Imagens da Terra

corrupção são subprodutos de um processo de privatização do Estado e da cultura do favorecimento. A esta cultura temos que opor a cultura dos direitos da cidadania. É no interior desta luta política, ética e cultural que colocamos a luta pela moralização da administração pública.

Encontramos nos transportes um dos melhores exemplos de mudança de uma cultura política, que absorve as ex-

Tornar público não significa necessariamente estatizar. Estatização não é um fim em si mesma



Justiça social é chave para governabilidade democrática

periências de publicização dos serviços urbanos, rompendo com as visões genéricas das palavras de ordem presentes nas reivindicações populares. A cultura política presente nos movimentos populares sempre trabalhou com sua ação centrada em bandeiras de estatização de transporte.

A implantação do controle pelo poder público sobre a exploração do serviço - controle da tarifa, percurso e frequência -, através da receita pública, demonstrou ser um elemento fundamental para a adoção de medidas de melhorias do transporte coletivo. Por outro lado, a contratação por serviço prestado colocou-os no exercício da função social da propriedade no setor de transporte. Estas experiências indicam que tornar público não significa necessariamente estatizar e que a estatização não é um fim em si mesma.

O reconhecimento da eficácia de alguns serviços públicos, organizados com

a participação privada, não significa acatar um discurso sobre a ineficiência do Estado ou descartar processos de estatização. A proposta neoliberal quer nos fazer crer que o Estado é ineficiente por natureza, esquecendo de dizer que esta "ineficiência" foi produzida por um padrão de acumulação, que privilegiou o escoramento dos setores oligopolistas na máquina administrativa, gerando uma política de preços subsidiados e o déficit nas empresas públicas.

Antes de mais nada, é necessário abandonar a ilusão de que o Estado moderno possa vir a ser pequeno. Nos Estados Unidos da América, a arrecadação estatal cor-

responde a 30% do Produto Interno Bruto, enquanto que, no Brasil, mal chega a 20%. A questão, como se vê, não está no tamanho do Estado, mas de que forma ele é apropriado. Deste modo, a política neoliberal significa uma nova roupagem de um velho processo de privatização do Estado. Cabe às forças populares e democráticas uma ação no sentido de desprivatizá-lo, de torná-lo público, de devolver à sociedade o controle do Estado. E é nesta direção que devemos procurar resgatar as principais experiências de administrações democráticas e populares.

Estas experiências indicam que a ação de enfrentamento da crise econômica deve passar por um caminho de ampliação da esfera pública, tornando-a politicamente ativa, não a restringindo à ação estatal, mas construindo uma nova concepção de gestão baseada na cultura dos direitos individuais e coletivos e na socialização da participação política.

A concepção de desprivatização

Eficiência e eficácia devem vir juntas com democracia, governabilidade e justiça social

do Estado impõe uma revisão do grau de centralização de recursos numa perspectiva de redefinição dos fundos públicos sob o controle da sociedade civil organizada. Esta ação se manifesta nos fundos municipais de desenvolvimento urbano e, principalmente, no controle dos recursos do Sistema Único de Saúde. Estas receitas são repassadas a fundos municipais e têm sua aplicação determinada por conselhos, que contam com a participação dos movimentos populares.

Essa ação significa o amadurecimento de um projeto de democratização do poder local e das formas de descentralização, que tem como eixo político a redefinição do papel do Estado e de suas funções, uma profunda reforma na sociedade política e uma luta em termos de valores no interior do campo popular.

A mudança do papel tradicional que os municípios ocupam na vida política brasileira implica colocar o clientelismo e o corporativismo como efeitos de uma tradição histórica de privatização da coisa pública. Privatização que não se restringe à ação dos grupos empresariais, como também às formas localizadas e imperativas com que o movimento popular tem trabalhado as necessidades imediatas, numa visão parcial dos problemas, ou reproduzindo uma mercantilização da política.

O efetivo exercício da soberania popular, a defesa dos direitos humanos, privilegiando o direito à vida, o controle do Estado - combinando os espaços institucionais de democracia representativa com as formas mais diretas de participação e gestão -, a pluralidade dos canais de participação social que impulsionam o movimento popular a gerar propostas globais para a sociedade, são tarefas políticas e culturais. ■

POBRES: porém perversos



Onde adquirir:
Editora Página Aberta Ltda.
Rua Germaine Burchard, 286
05002 - São Paulo - SP
Tel.:(011)262-1155

Habitação e Urbanismo



*É um suplemento
especial da
Revista Projeto,
Revista Brasileira
de Arquitetura,
Planejamento,
Desenho
Industrial e
Construção.*

Onde adquirir:
Projeto Editores Associados Ltda.
Av. Dr. Arnaldo, 1947
01255 - São Paulo - SP



Fotos: Arquivo Pólis

Trocando a riqueza de mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades

Sílvio Caccia Bava*

Na Constituição Federal, na literatura sobre gestão municipal e no discurso dominante brasileiro, onde quer que haja menções sobre as responsabilidades e competências dos governos municipais, fica claro que às prefeituras cabem prioritariamente a prestação de serviços públicos e a gestão de equipamentos coletivos. Fica claro, também, pelo não dito do que pelo dito, que às prefeituras não cabe imiscuir-se em matéria de regulação das atividades econômicas. Isso seria domínio de instâncias superiores da administração pública e, nas cidades, questão de competência exclusiva do empresariado.

A história do Brasil tem demonstrado sobejamente que quem detém o

poder econômico detém também o controle político das administrações municipais. Isso é tanto mais visível quanto menor é o município. O controle político das prefeituras pelas oligarquias locais permite, através de inúmeros mecanismos de clientelismo, apadrinhamento, nepotismo e tudo o mais que privatiza o espaço público em defesa dos seus interesses particularistas. O uso da máquina administrativa municipal tem sido instrumento de perpetuação de famílias "tradicionalistas" no poder.

Essa é uma realidade que afeta a grande maioria dos municípios brasileiros. Se pensarmos que dos mais de 4 mil municípios existentes hoje, são pouco mais que 400 os que podem ser considerados de porte médio e grande, temos um desafio pela frente para compreender o uso da máquina administrativa municipal, especialmente nos pequenos municípios, e o seu potencial, seja para reforçar as relações de dominação seja para im-

* Sociólogo e consultor em políticas públicas. Presidente do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

pulsionar a ruptura destas relações de poder.

Em uma recente pesquisa feita pelo Instituto Pólis junto a prefeituras de pequenos municípios, que elegeram em 1988 administrações populares e democráticas, um tema se destacou por sua importância e pelo pouco que é discutido. Trata-se da possibilidade de intervenção das prefeituras em algumas das formas tradicionais de produção local (garantindo e ampliando a capacidade de produção) e da possibilidade do poder público municipal impulsionar processos de organização da população que permitam a apropriação por parte dos trabalhadores da riqueza gerada pelo seu trabalho.

Esta pesquisa, realizada em fevereiro e março de 1992, compreendeu os municípios de Icapuí (CE), Janduís (RN), Ilicénea (MG), Jaboticabal (SP), São João do Triunfo (PR) e Ronda Alta (RS). Procuramos analisar a gestão municipal de governos exercidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em pequenos municípios.

A partir da experiência limitada do estudo de seis municípios, pôde-se verificar que grande parte dos trabalhadores destas cidades são assalariados agrícolas, pequenos proprietários rurais, pescadores e artesãos. Cada município possui seu perfil particular de atividades produtivas, sua "vocaçãõ econômica". Dependem em particular de alguma cultura agrícola dominante (algodão, café, cana, fumo, feijão), da pesca, ou de atividades extrativistas e de artesanato.

Se as atividades produtivas são distintas, há contudo um elemento comum: os produtores não detêm o controle de seus instrumentos de produção. Além disso, seja o fornecimento de insumos, seja o controle dos canais de comercialização estão em mãos de terceiros, que impõem preços e condições de trabalho, mantendo os trabalhadores numa eterna dependência das oligarquias locais e num acentuado grau de pobreza.

A organização popular é o elemento novo na política municipal, promovendo uma série de rupturas nas relações de poder tradicionais, demandando um novo papel das prefeituras e abrindo novas perspectivas para superar um impasse que parece ser constante nos pequenos municípios: o crescimento da

pobreza associado à estagnação ou mesmo regressão econômica.

Em São João do Triunfo, no Paraná, por exemplo, um município com 12 mil e 500 habitantes, 80% da população é rural e se organiza em comunidades rurais que trabalham os "faxinais" (áreas coletivas de produção agrícola, criação de animais ou de coleta de erva-mate e frutas nativas). Lá, a organização popular promoveu mudanças substanciais na vida política e econômica local.

As 32 comunidades rurais existentes se articulam num Conselho de Desenvolvimento Comunitário, que reúne 2 mil associados (33% dos eleitores do município). Este conselho se tornou a maior força política do município, elege o prefeito e promove uma série de iniciativas, dentre as quais nos interessa salientar as de caráter econômico.

A atividade econômica é tradicionalmente controlada por poucas famílias. Estas famílias arrendam terras; têm o controle do comércio cerealista; vendem as máquinas, implementos agrícolas e ferramentas. Elas detêm sob sua influência o Poder Judiciário, a delegacia de polícia e a prefeitura.

Já na plataforma eleitoral do candidato popular constavam o apoio ao sindicato dos trabalhadores rurais, o estímulo à comercialização direta dos produtores agrícolas, a divulgação de téc-

PREFEITURA DE ICAPUI		PRESTACÃO DE CONTAS DE Dezembro DE 1991	
RECEITAS			
DE ONDE VEM O DINHEIRO DA PREFEITURA			
I	FPM (Fundo de Participação dos Municípios)	60.341.608,98	117,2
II	ICM (Imposto Circulação de Mercadorias)	16.213.212,24	30,8
III	ISS (Imposto Serviços de Qualquer Natureza)	-	0,0
IV	ROYALTIES (Indenização % Est. de petróleo)	17.069.602,25	32,6
V	VERBA DO SUS	16.014.717,88	30,6
VI	OUTRAS RECEITAS		
	IPTU	26.483,62	
	IPI	1.688.426,79	
	IRRF	798.777,51	
	TRANSF. CONVÊNIO	34.326.908,40	
	REC. UTIL. PÚBLICA	412.769,40	
	DIVERSAS	3.871.497,99	
	1991	230.251,00	
	1990	120.728,00	
	TOTAL DAS RECEITAS	52.65.982,62	100,0
DESPESAS			
RECURSOS NA PMI			
	SALDO R. 12. 91	2.823.816,11	(29,5)
	SALDO S. 12. 91	47.874.038,04	90,5
TOTAL DAS DESPESAS			
	50.79.378,40		96,3

Orçamento transparente

nias alternativas de produção, a criação de "patrulhas de máquinas" para o pequeno e médio produtor rural e a implantação de viveiros de mudas.

Eleito, o governo democrático e popular deu início a uma série de inovações: estímulo às compras comunitárias de alimentos, organizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Comunitário, oferecendo o transporte gratuito dos produtos comprados; apoiando a correção de solo do município, a prefeitura passou a comprar calcário diretamente nas minas

Icapuí (CE): apoio à pesca artesanal



A gestão popular nas pequenas cidades indica a necessidade de dinamização das economias locais, sob controle dos pequenos produtores

e vendê-lo aos produtores, a 25% do preço de mercado; compra comunitária de insumos de produção; eletrificação rural a custos 60% inferiores aos do mercado; venda de sementes e viveiros de mudas; programa intensivo de educação dos agricultores e de assistência técnica; aquisição de reprodutores bovinos e suínos de raça para melhoria do rebanho existente.

Claramente, a prefeitura centrou sua intervenção na reestruturação do sistema de produção agrícola dos pequenos produtores. Até no orçamento municipal, esta orientação política é visível: a agricultura, que não tinha dotações orçamentárias, passa a ter 6% dos recursos geridos pela prefeitura.

Dentre os investimentos realizados, destacam-se a construção de armazéns para beneficiamento e estocagem de grãos; um beneficiador de ervamate possibilitando um ganho de 60% em relação à venda *in natura* deste produto; a constituição de uma patrulha mecanizada composta de três tratores e 15 equipamentos de tração animal, para uso dos pequenos produtores rurais (as informações sobre São João do Triunfo foram extraídas do relatório de Rudá Ricci para os estudos de gestão municipal realizados pelo Instituto Pólis).

Em Icapuí, no Ceará, município com 13 mil e 600 habitantes, a pesca da lagosta é a principal atividade econômica, envolvendo mais da metade da população. No entanto, 90% dos pescadores não possuem barco próprio e não têm como estocar o resultado da pesca por falta de gelo. É fácil deduzir o poder de negociação dos compradores da lagosta. Nesta mesma cidade, cerca de 600 mulheres trabalham em suas casas tecendo o labirinto, uma renda muito apreciada. Seus empregadores trazem a matéria-prima e vêm buscar o produto final. Impõem preços irrisórios ao trabalho artesanal.

A construção de uma fábrica de gelo pela prefeitura, que está em curso, irá alterar radicalmente as relações dos

pescadores com os frigoríficos que compram o pescado. Os trabalhadores, cooperativados, poderão estocar o produto de seu trabalho e buscar canais diretos de acesso aos mercados, eliminando os atravessadores.

Embora ainda não tenha ocorrido, é possível também caminhar no mesmo sentido na organização cooperativa do trabalho das labirinteadas. Com um capital inicial que permita a compra dos insumos e uma mínima organização administrativa, essas trabalhadoras poderão se autonomizar em relação aos empresários, que as contratam em condições extremamente desvantajosas.

Em Janduís, no Rio Grande do Norte, município com 8 mil habitantes, grande parte dos pequenos produtores rurais plantava algodão. Veio a praga do bicudo e, como não havia apoio técnico para o combate à praga, toda a cultura do algodão foi destruída colocando mais de 800 famílias na mais absoluta miséria.

Normalmente, não existem secretarias de Agricultura na estrutura administrativa dos governos municipais. Mas, quando a economia do município depende tão fortemente de uma cultura agrícola, como é o caso de Janduís com relação à cultura do algodão, não é o caso da prefeitura criar mecanismos de apoio técnico que permitam aos pequenos agri-



Vista aérea de Icapuí (CE)

cultores enfrentar a praga que assola suas plantações?

Jaboticabal, atualmente com 58 mil habitantes, é dominada há décadas pelos barões do açúcar e teve seu processo de industrialização obstaculizado pelas elites locais, que não viam interesse em impulsionar o crescimento das indústrias na cidade. Na verdade, a formação de um núcleo industrial forte passaria a disputar o controle político do município com os usineiros.

Por esta razão, o município foi gradativamente perdendo importância frente aos municípios vizinhos e comprometendo suas condições de gerar emprego e renda para a população. Em razão desta política, acabou havendo falta de novos empregos e a juventude da cidade vê-se obrigada a migrar em busca de trabalho. Jaboticabal vive o dilema de estagnação econômica.

O programa de governo da prefeitura petista tem com um dos seus eixos a luta pela retomada do desenvolvimento de Jaboticabal. E o estímulo à implantação de um pólo industrial é um dos pontos do programa de governo, que conta com a ampla adesão dos cidadãos do município.

Em Ronda Alta, no Rio Grande do Sul, município com 12 mil habitantes, o sindicato dos trabalhadores rurais, antes mesmo da eleição de um governo democrático e popular, criou um serviço de apoio ao agricultor bastante amplo e articulado, funcionando como uma política pública.

Com a eleição do governo petista, a prefeitura criou uma secretaria de Agricultura, que se preocupa com o apoio técnico ao pequeno agricultor e com a conquista de mecanismos de financiamento para o plantio e a comercialização dos seus produtos.

Estas experiências de gestão parecem indicar a necessidade da dinamização da economia local, sob controle dos produtores. Eles revelam que a atuação do governo municipal no âmbito econômico é de extrema importância. A prefeitura tem a possibilidade de intervir nas formas tradicionais de organização da produção e comercialização locais e potencializar

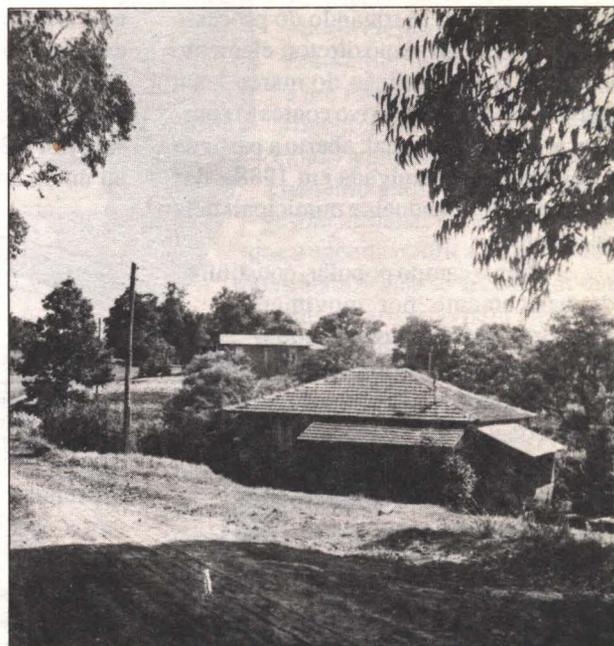
iniciativas dos pequenos produtores e assalariados rurais organizados de tal maneira a fortalecer a sua autonomia e a melhor distribuição da riqueza gerada pelos trabalhadores do município.

Para isso, é necessário que cada administração municipal leve a cabo uma investigação que permita conhecer qual é a estrutura das atividades produtivas de sua população e dos municípios vizinhos. Ou seja, qual é a "vocação" da economia municipal e da microrregião onde ela se insere, de tal forma que permita aos pequenos produtores rurais organizarem-se de forma cooperada e dinamizarem suas atividades produtivas.

Ao se equacionarem as propostas, os "microprojetos de desenvolvimento" demandarão iniciativas, o que por sua vez permitirá identificar quais são as possíveis a es do poder público de fomento às atividades econômicas e ao crescimento do emprego local.

  evidente que as questões que envolvem a economia local estão estreitamente relacionadas   estrutura o e dinâmica da economia nacional. A concentra o do capital, da propriedade, do crédito, dos canais de comercializa o, tudo isso deixa uma estreita margem de iniciativas para o poder local.

A realidade dos pequenos municípios, entretanto, até pela simplicidade e pela escala das interven es possíveis, parece apontar para resultados significativos do ponto de vista dos benefícios que estas iniciativas locais podem trazer para os trabalhadores da cidade.



Apoio para estocagem (acima) e conserva o de estradas vicinais (abaixo): incentivo   pequena agricultura em Ronda Alta (RS)

Vale ressaltar que um plano local de desenvolvimento econômico traz benefícios para toda a popula o, incluindo aí o comércio e os serviços. Ao elevar a renda per capita e promover uma maior redistribui o da renda gerada, aumenta o volume de negócios e beneficia todas as atividades voltadas para atender as necessidades de consumo da popula o. ■

Plano diretor - limites da participação popular

Raquel Rolnik*
Grazia de Grazia**

Um dos grandes desafios do processo de democratização da gestão urbana é, sem dúvida, democratizar o planejamento. Isto se reveste de importância ainda maior, em se tratando do processo de elaboração do plano diretor, elemento estratégico na definição do marco legal da política urbana no novo contexto constitucional/institucional, aberto a partir da Constituição promulgada em 1988 e das Constituições estaduais e municipais dela decorrentes.

Para o campo popular, constituído basicamente por movimentos populares organizados em torno da reivindicação por moradia e por entidades de representação profissional e de assessoria, ligadas à questão urbana e a estes mesmos movimentos, a revisão constitucional representaria a oportunidade de retomar a luta por uma reforma urbana. A perspectiva da reforma urbana é justamente a de ruptura com a ordem urbana vigente nas cidades do país, através da mudança de regras excludentes de apropriação do território, que geram um espaço urbano injusto do ponto de vista social e degradado do ponto de vista ambiental.

Entretanto, os textos constitucionais foram fruto de um processo de negociação, de modo que as redações finais estão longe da ruptura pretendida pelo movimento pela reforma urbana. Um exemplo disto é a própria inserção da obrigatoriedade de produção de planos diretores, em municípios com população superior a 20 mil habitantes, exatamente no único artigo da Constituição Federal



que trata da Política Urbana. Assim, se para o campo popular a questão da função social da cidade e da propriedade urbana está no centro da questão urbana, esta posição não é partilhada por aqueles que consideram que um plano diretor, que defina o modelo de organização da cidade do futuro, é a condição necessária e suficiente para garantir o cumprimento da função social da cidade.

A entrada em cena dos planos diretores, no espaço que deveria ser o da reforma urbana na revisão constitucional, de certa maneira definiu a agenda de debates e os interlocutores no processo de elaboração dos planos que está ocorrendo hoje nos municípios. Em primeiro lugar, conferiu um enorme espaço e poder a um segmento - os urbanistas - que teoricamente deteriam o saber-fazer do planejamento urbano. São os entendidos no assunto, que sabem como deve ser feito um plano urbanístico, que dominam o jargão, que possuem a receita das "exigências fundamentais de ordenação da cidade" requeridas pelo plano.

Isto significou também uma dificuldade adicional, além das já inerentes à participação popular na gestão da cidade. Mais um documento legal se tornou necessário para que algumas políticas na linha da reforma urbana pudessem ser implementadas pelos estados e municípios. Por exemplo: uma formulação simples e direta, que estava contida na emenda popular de reforma urbana apresentada à Constituinte, dizia que os terrenos ociosos (os chamados terrenos de engorda, que são guardados especulativamente por seus proprietários) não deveriam existir na cidade e aqueles que agissem assim estariam descumprindo a função social de propriedade. Ora, com o tratamento dado à matéria pela Constituição, colocando o plano diretor no meio, nem um governo que desejasse executar uma política de combate à especulação imobiliária poderia fazê-lo diretamente. Precisaria, antes, garantir que esta possibilidade estivesse contemplada na Lei Orgânica e depois no plano diretor.

E não acaba por aí. O modelo "clássico" de plano diretor, modelo que seguiu a maior parte dos planos produzidos a partir da década de 70 no país, é, na verdade, um documento de princípios, objetivos e diretrizes genérico, que requer uma legislação complementar para poder ser aplicado. Mais: nunca fez parte

* Arquiteta e urbanista. Diretora de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo.

** Técnica da Equipe do Rio de Janeiro do Programa Popular Urbano da FASE.

do modelo/receita de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado a explicitação da função social da propriedade e, muito menos, o reconhecimento do território popular na cidade, geralmente ilegal, irregular ou clandestino em relação aos "padrões desejáveis", definidos pelos modelos de estrutura urbana para a idealizada cidade do futuro.

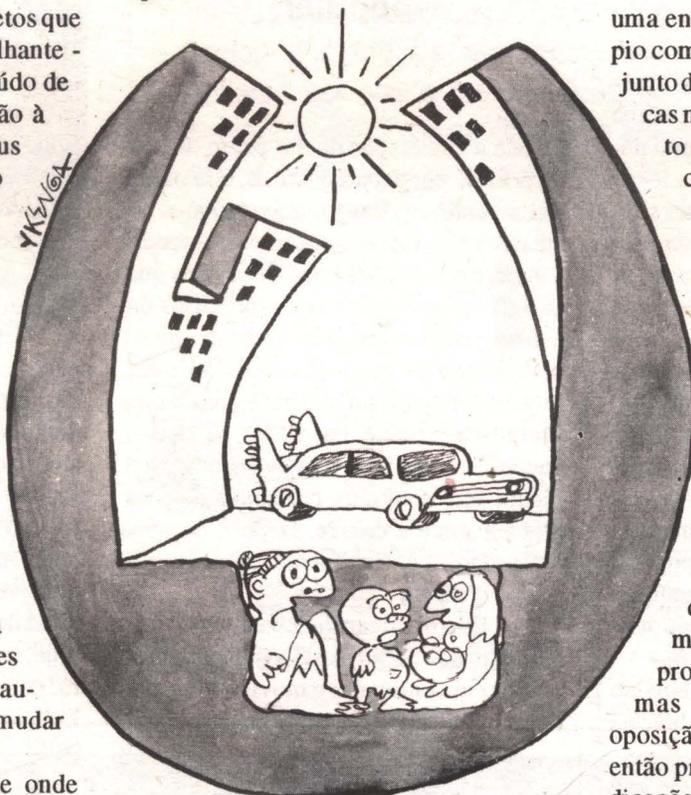
Dito e feito: o primeiro grande embate que o projeto de Plano Diretor de São Paulo - e todos os outros projetos que adotaram uma perspectiva semelhante - sofreu, no que se refere ao conteúdo de um plano, foi justamente a reação à sua auto-aplicabilidade e a seus novos conteúdos e perfil, muito distintos da tradição de planos diretores. Um plano que parte da cidade real e não de um modelo ideal, que reconhece o espaço dos trabalhadores e a legitimidade dos acordos populares que configuram seu espaço na cidade, que admite a multiplicidade de formas de apropriação do espaço, que usa a política urbana claramente como forma de democratizar o acesso à terra e distribuir renda e, finalmente, que não requer uma infinidade de leis complementares para conseguir valer é, para os autores eternos de planos para não mudar nada, inaceitável.

É interessante destacar de onde saíram e quais foram os argumentos utilizados pela violenta reação ao plano. Vieram, em primeiro lugar, de ex-autores de planos anteriores da cidade, cobrando fidelidade à receita do bom planejamento. Alguns, mais exaltados, apelando para um discurso corporativista, exigiam que o plano fosse uma peça rigorosamente "técnica" feita por engenheiros e arquitetos - acusavam o plano de "ideológico", "feito por sociólogos" e com "preocupações sociais e não urbanísticas como deveria ser".

Somava-se a este discurso, muitas vezes vindo da mesma fonte - as elites paulistanas -, a reação à proposta de democratizar o acesso à terra. Reação de quem não admitia ter seu espaço compartilhado com outros que não a própria elite. Assim, o plano deveria ser combatido porque "vai atrair migrantes que vão

vandalizar a cidade", "vai deteriorar a boa qualidade dos bairros nobres", "vai incentivar invasões".

Merece um parágrafo especial a reação do chamado setor imobiliário que, diante de uma intervenção no mercado de terras que flagrantemente desvalorizaria um número pequeno porém extremamente valioso de propriedades urbanas - expressa pelas propostas do coeficiente único de aproveitamento



e do solo criado -, se lançou numa campanha jurídica pela inconstitucionalidade e ilegalidade dos instrumentos propostos, além de procurar disseminar uma avaliação jamais comprovada: os instrumentos propostos encareceriam a moradia para os setores médios.

A esta altura, o leitor deve estar se perguntando qual teria sido a posição e reação dos setores populares em todo este processo. Podemos afirmar aqui que, até agora, foi muito pequena a apropriação do plano diretor pelos setores populares. Porém, não é possível apontar as razões deste pouco envolvimento com o plano se não atentarmos para duas questões: como foi o processo de elaboração e discussão do plano na cidade e como se deu a participação dos setores populares na gestão da cidade de forma mais geral.

Em primeiro lugar, uma característica dos setores populares de São Paulo, em sua história mais recente, isto é, no período pós-ditatorial, é sua organização sob a forma de movimentos setoriais e não territoriais. São movimentos por moradia, saúde, transporte ou creche, que até se estruturam por regiões da cidade, mas não como associações de bairro. Uma segunda característica, é a não federalização, ou seja a não existência de uma entidade única, ao nível do município como um todo, que represente o conjunto dos movimentos e das forças políticas neles presentes. Um outro elemento a se considerar é o caráter - basicamente reivindicativo - que marcou a formação e surgimento destes movimentos.

O momento em que o PT - um partido fortemente enraizado nestes movimentos - ganhou a eleição para governar o município, não correspondeu a um momento em que os movimentos estivessem se colocando a questão de seu credenciamento para interferir sobre a gestão urbana. Isto quer dizer que a agenda política e a pauta dos movimentos não se traduziam em propostas de governo para a cidade, mas basicamente em posições de oposição ou resistência a políticas até então praticadas pelos governos e reivindicações e formas de pressão para conseguí-las. Evidentemente, não é no espaço de um ano, dois ou quatro, que as organizações da sociedade saltam de uma posição de pressão e reivindicação para a co-gestão. E nem é esse necessariamente o caminho dos movimentos.

De forma geral, uma interlocução com os setores populares se deu de forma mais direta - e aí cresceu e se desenvolveu em questões setoriais como saúde, habitação, educação - quando estavam em jogo concretamente o atendimento a reivindicações e conquistas imediatas. A partir daí, até alguns saltos de qualidade na forma de inserção na sociedade puderam ocorrer, como é, a nosso ver, a iniciativa popular de projeto de lei de criação de um fundo nacional para a moradia popular, articulado pelo movimento de moradia.

Numa cidade da escala de São Paulo - e o tamanho da cidade é fundamental nesta questão - um tema como o plano diretor, que se refere à cidade como um todo e, portanto, a nenhum lugar em particular, às questões mais globais da cidade e, neste sentido, a nenhuma reivindicação imediata e concreta ou obtenção direta de um serviço, passa a quilômetros das preocupações e do fôlego dos movimentos. E mais, na ausência de uma entidade ou forma de representação geral do conjunto de movimentos, cuja simples existência já introduziria a necessidade de globalização, o plano diretor acaba carecendo de interlocução no campo popular.

É neste quadro que devem ser situados os mecanismos utilizados para possibilitar a participação da população e, principalmente, dos setores populares no plano diretor. Diante deste quadro, seria extremamente complicado constituir *a priori* e formalizadamente um fórum, onde já estivessem representados todos os agentes envolvidos com a construção e a disputa pelo espaço urbano. Na verdade, o descompasso entre a organização do setor empresarial e do setor popular nesta matéria é tão grande, que qualquer organização formal *a priori* seria totalmente artificial.

Além disto, não estava claro no início do processo, já que nunca houve na

O peso corporativo da representação das elites empresariais na cidade de São Paulo é hoje maior do que o do campo popular

cidade a construção de um plano diretor a partir de um debate público, que papel teriam setores como a universidade, as entidades de representação profissional, a imprensa e, finalmente, os cidadãos que não são urbanistas, nem empresários da construção, nem engajados em movimentos e entidades já constituídos. Por estas razões, o grande investimento inicial da Prefeitura de São Paulo foi na divulgação. Primeiro, de um novo perfil de plano, em conjunto com informações globais sobre a cidade. Depois, de uma pré-proposta e, finalmente, de uma proposta.

Esta divulgação/debate aberto utilizou-se dos mais variados meios: reuniões com entidades e movimentos, debates públicos, matérias na imprensa ge-

ral e imprensa de bairro, cursos de formação sobre plano diretor, produção e distribuição de um amplo material de divulgação - vídeos, cartilha, folhetos. Pouco a pouco, a essas iniciativas somaram-se iniciativas das próprias entidades, movimentos, grupos, jornais. Tudo isto foi multiplicando, formando e definindo os interlocutores do plano. Podemos afirmar que se conseguiu gerar um debate público sobre o plano diretor da cidade durante quase dois anos.

Em nenhum momento, em todo este processo, a prefeitura apostava na aprovação integral do projeto de lei pela Câmara Municipal. Acreditava - e investia nesta direção - que o plano diretor deveria ser fruto de um amplo processo de negociação, o mais democrático e legítimo possível. Só assim poderia ser assegurado seu cumprimento, enquanto compromisso dos agentes públicos e privados que produzem e se apropriam da cidade. O espaço deste acordo deve ser a Câmara Municipal, que é o local de deliberação final. Efetivamente, hoje, uma mesa de negociações na Câmara, com a participação de vereadores, do Executivo e das entidades da sociedade, que se credenciaram ao longo do processo enquanto interlocutores, se estabeleceu.

Na realidade, o peso que tem hoje o campo empresarial, corporativo e de representação do espaço das elites é muito maior do que o do campo popular. Jogou um papel fundamental para configurar esta situação a grande imprensa que, sendo canal e veículo de um setor bastante restrito da cidade, criou uma imagem pública do plano desenhada por este setor. Mesmo considerando esta situação, de qualquer maneira a politização do planejamento aconteceu e a cara final do plano será correspondente à correlação de forças políticas na cidade, nesta conjuntu-



J. R. Ripper / Imagens da Terra

Gianni Carvalho / Imagens da Terra



PLANO DIRETOR

Instrumento de Reforma Urbana

O retrato da atual estrutura urbana de todas as cidades brasileiras é definido como um grande "caos". O plano diretor é uma conquista de todos os municípios acima de 20.000 habitantes. A cidade que temos e a cidade que queremos poderão ser objeto de discussão da sociedade civil. Essa coletânea de artigos se destina a todos aqueles que se preocupam com a questão urbana.



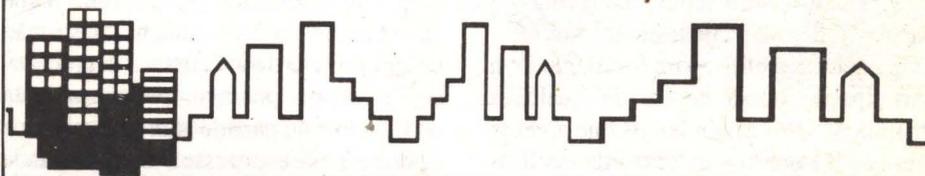
Graziá de Graziá (Org.)
Rio de Janeiro, FASE, 1990, 97pp.

ra, e dentro de um quadro político, na Câmara Municipal, em que o governo não tem maioria.

O que relatamos acima tem o propósito de colocar de maneira simples e direta os limites da participação na gestão e, mais especificamente, no planejamento urbano. O processo de elaboração do plano foi até agora participativo e democrático? A resposta é radicalmente sim. E é exatamente por isto que se encontra hoje, em sua finalização, com muita dificuldade em aprovar suas inovações e seus conteúdos mais comprometidos com a reforma urbana.

O plano diretor corresponderá rigorosamente ao grau de aderência que a bandeira da reforma urbana e suas teses principais têm na sociedade. Seja qual for o desfecho da Câmara Municipal, é indiscutível que se avançou muito este processo. A formulação de uma política urbana voltada para a reforma urbana, a abertura de um novo caminho para intervenção na cidade são um legado de todos que se apropriaram deste processo.

A velocidade da incorporação deste temário na gestão concreta das cidades dependerá sim de nossa capacidade de ampliar bases e, sobretudo, de conscientizar cada vez mais nossos espaços de representação e militância da necessidade de superação do campo da reivindicação para aquele da responsabilidade da co-gestão. ■



Falas em Torno do Lixo

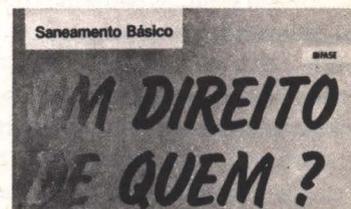


Onde adquirir:
NOVA
Rua Barão do Flamengo, 22/803
Rio de Janeiro - RJ

REVISTA proposta



Saneamento Básico: um direito de quem?



Onde adquirir:
FASE - Rua Bento Lisboa, 58 - Catete - 22221-011 - Rio de Janeiro - RJ - Tel.:(021) 285-2998

Participação popular na administração municipal de São Paulo

Flávio Jorge Rodrigues da Silva
Márcia Accorsi Pereira e
Pedro Pontual*

“Não basta a gente criar formas de participar dentro da instituição. Nós temos que ter força atrás, para fortalecer essa participação nossa dentro de qualquer instituição. Nós aprendemos que a gente tem que ter um braço dentro da instituição, mas nós temos que ter uma coisa muito mais forte, uma organização muito mais forte, que vai dar força e vai dar representatividade para você.” (Dona Zulmira, militante do Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo).

A afirmação da importância da participação popular esteve presente, continuamente, na prática e no ideário dos movimentos sociais, desde os anos 70. No entanto, a discussão sobre a participação popular no Estado adquiriu particular significado com a conquista de diversas e importantes prefeituras, nas eleições de 1988. Já nas plataformas eleitorais dos candidatos e dos partidos do campo democrático, a questão aparecia com destaque. Em alguns municípios - São Paulo, por exemplo - a disputa prévia pelas candidaturas teve como eixo central a discussão sobre os conselhos populares, sua natureza, composição e caráter.

Também a crise que assola os regimes do socialismo real trouxe à tona,

entre outros aspectos, o papel central que cabe à participação popular na construção de um projeto de socialismo democrático. Projeto que possa romper com a tutela do Estado e do partido sobre a sociedade e permitir que esta passe a ter a vitalidade necessária para exercer o controle sobre as ações estatais, direcionando-as a favor de seus interesses emancipatórios.

Hoje, decorridos quase quatro anos de experiências com governos populares em importantes municípios do país, a realidade e a nossa prática evidenciam a complexidade e a diversidade desse quadro e nos tornam mais conscientes das mediações necessárias para a implementação de uma política de participação popular.

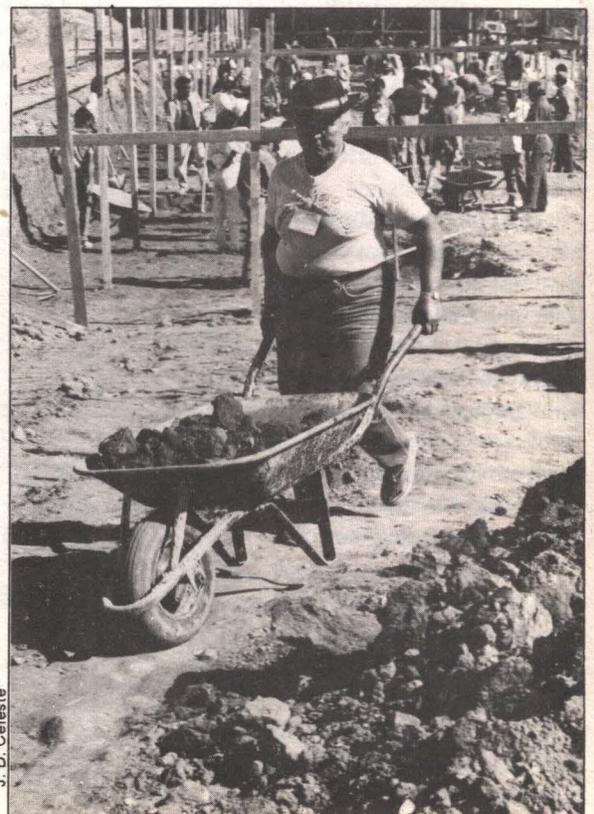
Este artigo procura contribuir nessa direção, trazendo algumas das reflexões que vêm sendo realizadas sobre o assunto através do Fórum de Participação Popular das Administrações Democráticas e Populares. Outras reflexões são resultantes da nossa prática junto aos movimentos de moradia nos vários municípios do estado, em particular na cidade de São Paulo.

Nós, que há algum tempo discutimos o tema da participação popular, sempre afirmamos e defendemos que aquilo que caracteriza nossa proposta é a transferência de poder real de decisão a respeito das ações do Estado para a maioria da população. Daí, a ênfase que sempre demos às propostas de participação a partir de canais com caráter deliberativo.

Para a concretização deste objetivo, sempre ressaltamos a necessidade de combinarmos nossas ações no sentido de fortalecer, de um lado, a organização autônoma e independente dos movimentos sociais em relação ao Estado e, de outro, a criação pelo Estado de canais institucionais, com a perspectiva de viabilizar a participação popular na decisão, no controle e na fiscalização de suas políticas.

Entretanto, as experiências recentes de governos, principalmente nos municípios, nos permitem uma maior clareza

Mutirão para construção de casas



* Técnicos da Equipe de São Paulo do Programa Popular Urbano da FASE.

za sobre o alcance e os limites das ações de um governo democrático e popular, no sentido de estimular a população e de abrir espaços para que esta, organizada ou não, assuma efetivamente um papel de co-responsabilidade na gestão municipal.

No atual estágio de construção da democracia em nosso país - e a partir do reconhecimento de que há diferentes possibilidades, níveis e graus de participação popular -, passamos a perceber, também, diferentes formas institucionais de transformar as relações com a população, no estabelecimento de parcerias entre o Estado e os diversos segmentos da sociedade. Estes canais ou formas institucionais podem ser permanentes ou eventuais, setoriais ou globais, regulamentados ou normatizados, consultivos ou deliberativos.

A participação popular é um processo que se constrói e que tem a magnitude da criação de uma nova cultura política, oposta à cultura política autoritária e excludente, criada e implementada pelas elites dominantes deste país.

Constatamos que possuímos uma visão por vezes excessivamente idealizada e formal a respeito de como fazer a participação popular. Há experiências que conseguiram diversificar, criar e flexibilizar visões quanto às iniciativas de participação. Essas parecem estar obtendo maior eficácia, conseguindo incorporar e ampliar a participação da população em seus municípios.

Nestas experiências, uma medição de extrema importância continua sendo a do exercício da educação popular. Ou seja, o reconhecimento de que a conquista da hegemonia, através de uma proposta participativa e de resgate da cidadania, requer a presença específica de uma pedagogia democrática em todas as ações de um governo. Só assim, podemos reverter a lógica historicamente presente na relação da população com o Estado, impregnada de clientelismo, apatia, marcada por práticas populistas, de corrupção, cooptação e outros tipos de vícios.

Para atingir o estágio de "partilha do poder", é preciso que as práticas de participação popular abranjam um conjunto diversificado, ousado e planejado de iniciativas que envolvam: a transparência

das ações do governo, a política de inversão de prioridades e a abertura dos canais de participação. Todas estas iniciativas visam a conquista da hegemonia na sociedade em torno da disputa de políticas públicas, construídas a partir de um programa democrático e popular e de uma radical reforma do Estado, que garanta o controle da sociedade sobre as ações de seus organismos.

Uma das questões importantes nessa relação é a compreensão de que as políticas e práticas que visem a participação popular não podem estar voltadas apenas para a população organizada. Mas devem, também, direcionar-se para a população, no nosso entendimento, ainda não organizada, que em geral é majoritária. As ações de um governo junto a essa população requerem, ainda, uma pedagogia e instrumentos diferenciados daqueles que se voltam mais para os movimentos sociais organizados.

É importante observar, também, que os movimentos sociais, no instante em que foram convocados para decidir políticas públicas e ocupar canais institucionais, deixaram evidentes as virtudes e fragilidades de sua organização. A maioria deles não conseguiu avançar além da apresentação de demandas e reivindicações e tem dificuldades para disputar a hegemonia nos espaços criados pelas administrações populares.

Aqueles que conseguiram desenvolver uma capacidade propositiva em relação às políticas públicas, como é o

Possuímos uma visão por vezes excessivamente idealizada e formal a respeito de como fazer participação popular



Arquivo PMSP

caso dos movimentos de moradia e saúde de São Paulo, têm ocupado espaço e contribuído muito para a criação e efetiva implementação dos canais de participação popular e na aplicação da política de inversão de prioridades. No caso específico dos movimentos de moradia, sua capacidade de mobilização vem constituindo um importante fator na disputa, junto aos governos estadual e federal, pelos recursos públicos necessários para o desenvolvimento dos programas de habitação popular no município.

Sintetizando, podemos constatar, após este período de gestões municipais, que o maior intercâmbio e a articulação em curso com os movimentos, bem como os desafios que lhes foram colocados a partir da criação de espaços de participação popular, vêm provocando um amadurecimento político e uma nova qualidade na sua relação com o Estado.

Os movimentos populares desempenharam, nos últimos anos, um papel fundamental na conquista da democracia, reivindicando e pressionando para que a cidadania fosse gradativamente construída. A resistência e a luta estão ajudando a mudar a face autoritária da sociedade brasileira. Por outro lado, em vários municípios, principalmente em São

Paulo, em experiências com administrações anteriores, os movimentos haviam sido ignorados, reprimidos, usados, cooptados.

O desafio tornava-se cada vez maior, no sentido de preservar a autonomia dos movimentos, sem cair em armadilhas que perpetuassem o clientelismo e a submissão. Neste contexto, uma das grandes polêmicas foi a discussão em torno da abertura de canais participativos, juntamente com o estímulo e o implemento da participação popular.

Princípios programáticos

O que cabia a uma administração democrática? Só abrir os canais, como os conselhos gestores, setoriais, por problemática, regionais etc.? Ou caberia, também, trabalhar sistematicamente a educação popular com amplos setores, envolvendo a direção e o corpo de servidores municipais? Ou, ainda, realizar essas duas etapas sem dicotomizar a questão?

A definição ainda está longe. Mas,

em São Paulo, por exemplo, das experiências implantadas nas áreas de moradia e saúde, já é possível verificar resultados satisfatórios, devido ao fato de contarem com o acúmulo da luta do movimento popular. Experiências ao nível micro, como os conselhos gestores dos equipamentos públicos, encontram-se em fase de discussão na área do bem-estar social. Constituem iniciativas impor-



Fotos: Robson Martins

O cortiço é ...

tantes, pois, segundo dados da Prefeitura de São Paulo, existem 1.839 equipamentos municipais, com uma população usuária - na faixa de 0 a 8 salários mínimos - estimada em 5.094.635 pessoas, o

que corresponde a 44,7% da população total da cidade. Estes equipamentos se distribuem em diversas áreas: educação (600), bem-estar social (807), saúde (166), cultura (70), abastecimento (28), esporte (140) e serviços e obras/Departamento de Parques e Jardins (28).

A proposta de implantação dos conselhos gestores depende de uma conjugação de fatores e diz respeito à orientação e vontade política da administração, assim como ao aproveitamento dos espaços criados por estes canais, principalmente pela população não-organizada. Esta constitui, sem dúvida alguma, a grande maioria dos usuários dos serviços e equipamentos.

No caso, é preciso lembrar que a prefeita Luiza Erundina teve sua eleição assegurada graças à ação firme dos movimentos populares, tendo como pano de fundo as lutas sociais, na defesa de melhores condições de vida, ligadas principalmente aos temas terra e moradia. O grande desafio de sua gestão tinha como pressupostos a participação popular e a transparência no trato da questão pública, envolvendo a população marginalizada dos bens e serviços como

Funaps Comunitário: mutirão e autogestão

A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, através da Superintendência de Habitação Popular, desenvolve um processo de reflexão, ação e avaliação da política de habitação junto às classes populares, que se concretiza em projetos e obras, através de ações articuladas, que envolvem a população na discussão e na operacionalização das atividades.

Os pressupostos desta ação política são o direito à terra e à cidadania, a participação da população na formulação e implementação de programas e projetos, a diversidade de intervenções, o reconhecimento da cidade real, a redução de custos sem perda de qualidade, o estímulo à autogestão e o respeito ao meio ambiente.

O trabalho da superintendência não se restringe apenas à conquista da habitação, mas principalmente possibilita, a

partir da demanda envolvida em cada projeto, condições de participação crítica em todo o processo de construção de uma nova sociedade, onde se obtenham maiores e melhores condições de vida, salário, transporte, educação, saúde, lazer.

É neste contexto que se desenvolve o programa Funaps Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), que é uma linha de financiamento destinada a grupos organizados pela própria população, através dos movimentos sociais por moradia, para a construção de casas em regime de mutirão e de autogestão. Seu principal objetivo é estabelecer novas relações entre o poder público municipal, as associações de luta por moradia e as entidades de assessoria técnica, cabendo às três partes, através do trabalho cotidiano, consolidar e aprimorar essa conquista.

Estimular a racionalização dos trabalhos em mutirão exige a contratação de assessoria técnica, não ligada a órgãos

participante na decisão, planejamento e gestão das ações.

Essas são questões que apontam para um aspecto importante: o peso da herança pré-eleitoral de Erundina. Ou seja, sua relação direta com os movimentos sociais organizados na cidade foi um fator positivo na conseqüente colaboração desses movimentos para a construção e gestão das políticas implementadas por sua administração.

A partir do conjunto destas reflexões e procurando apontar os problemas existentes, passamos a analisar e discutir a experiência, muito importante para todo o país, de uma gestão democrática na cidade de São Paulo. Foram inúmeras as experiências que demonstraram, durante a atual gestão, as possibilidades e os limites de se empreender ações no campo da participação popular.

Torna-se necessário salientar que a participação popular não pode ser considerada um apêndice, ou vir a se constituir em ponto secundário de um programa de governo, pois, para nós, se configura como pressuposto prioritário e intrínseco à própria natureza do Partido dos Trabalhadores (PT), do qual faz parte

a prefeita. Enfim, a participação popular não pode ser considerada ou avaliada, como se as ações constituíssem um acréscimo à gestão governamental, mas como um princípio programático a ser analisado e cobrado de forma crítica e madura.

São Paulo para quem?



... uma das especificidades da habitação popular em São Paulo

São Paulo é uma cidade de cerca de 10 milhões de habitantes, em que as desigualdades sociais se fazem presentes de forma gritante. Carrega, em seu interior, pólos de desenvolvimento de Primei-

ro Mundo misturados a cenas de miséria, que figuram no conjunto das piores situações a que um ser humano pode ser submetido. Esta situação social já cria um primeiro desafio a ser superado pela prefeitura. Como governar, levando em consideração os interesses antagônicos e as diferentes necessidades?

Este desafio esteve presente no governo de Luiza Erundina, desde a escolha de seu lema: "São Paulo para todos". Dúvidas surgiram. O governo estava considerando que, a partir de sua vitória eleitoral, as pessoas "à margem" das políticas e serviços da cidade seriam finalmente atendidas, ou apontava a possibilidade, por muitos considerada idealista e utópica, de administrar para todos, independente dos interesses e necessidades diferenciados?

Sem nos aprofundarmos no teor dessas dúvidas, presentes em muitos momentos da ação governamental, não é possível ignorar as várias ações que se voltaram para a população de baixa renda, dando ênfase ao coletivo, o que pressupõe minimamente a questão da participação popular. Através da realização de audiências públicas, de discussões sobre orçamento mu-

públicos, e o reconhecimento da capacidade de gerenciamento por parte da população.

Acredita-se que o programa está atendendo às expectativas e propostas contidas nas suas diretrizes - fortalecer a participação da comunidade organizada em torno da questão habitacional, estimulando a autogestão nos empreendimentos financiados pelo município de São Paulo (através do Funaps), visando, também, baratear os custos e garantir a qualidade das unidades habitacionais.

Percebe-se a alta produtividade, excelente qualidade de construção, baixo custo e rapidez, ao lado de enorme avanço da participação da população, em todas as etapas do processo - campo fértil para a ação dos cidadãos na administração dos destinos da cidade.

Este programa se consolida como marca política da superintendência, respondendo à reivindicação antiga e histórica dos movimentos de luta por moradia. E surge, como conseqüência natural da caminhada do movimento,

um programa de financiamento com repasse de recursos diretamente a uma associação organizada para a construção de unidades habitacionais, em regime de ajuda mútua.

Assim, a comunidade administra os recursos, podendo fazer economia ao comprar material de construção, com a possibilidade singular de desenvolver sua organização, ao gerenciar e dividir com o poder público a responsabilidade de utilização dos recursos públicos para desenvolver projetos que vão além da construção de casas. As associações, que têm trabalhado neste programa, encontram a oportunidade de realizar a discussão da moradia, ultrapassando as quatro paredes da casa. Avaliam a necessidade de se construir equipamentos comunitários, de lutar por melhores condições de saúde, transporte, alimentação etc., percebendo-se como cidadãos no desempenho do seu papel na sociedade (**Maria Inês Bertão**, assistente social, ex-coordenadora social do Programa Funaps Comunitário/Superintendência de Habitação Popular).

As políticas voltadas para a participação popular não podem se restringir à população organizada

nicipal, plano diretor e reforma administrativa, foi possível globalizar as questões. E a população organizada pôde apresentar as suas propostas, reivindicando do poder público as soluções necessárias e a defesa de interesses majoritários.

Embora inúmeras experiências tenham se desenrolado, não foi possível implementar os conselhos populares com caráter deliberativo - objeto da campanha interna do partido, que diferenciou sobremaneira a disputa de Erundina com o então pré-candidato Plínio de Arruda Sampaio, que defendia um caráter consultivo para os conselhos.

Os movimentos populares urbanos, principalmente os movimentos de moradia, têm se destacado nos últimos anos pela apresentação de propostas para as políticas públicas nas diversas esferas - municipal, estadual e federal.

A participação dos setores organizados verificou-se em torno dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Habitação do Município (Sehab), mais especificamente através da Superintendência de Habitação Popular (Habi), órgão executor dos projetos em curso. É importante lembrar que, nesta área, existe também a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab), mas sua atuação se restringiu à recuperação dos conjuntos habitacionais construídos de forma inescrupulosa, na gestão Jânio Quadros. Além disso, esta instituição opera somente com recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e tem como pressuposto o atendimento dos inscritos, que hoje são 550 mil, segundo dados da própria Secretaria.

A Cohab diferencia-se da Habi no que concerne à participação e mesmo à concepção de sua prestação de serviços,

atuando como uma empresa sem projetos alternativos e com forte participação das empreiteiras. É promissor, no entanto, o fato de que, até o momento, não se tem notícias de corrupção no vínculo entre o órgão e as empreiteiras. O que não é pouco num país como o nosso, marcado por desmandos e irresponsabilidades governamentais.

A Habi tem priorizado projetos/programas que têm como pressuposto a participação e a organização da população. É de responsabilidade deste órgão o desenvolvimento do Funaps Comunitário (leia boxe) e a intervenção nos programas de cortiços e urbanização de favelas.

Avanços na habitação

Dentre as várias ações, o Programa de Regularização Fundiária de Favelas em Áreas Públicas possui um significado especial, pois tem o objetivo de garantir a participação popular na elaboração de um projeto de lei relativo à concessão de direito real de uso do solo urbano. É uma luta histórica na cidade de São Paulo, que os moradores desenvolvem há dez anos, envolvendo a população de cerca de 800 favelas (dados da Sehab/1987).

No final de 1991, após meses de negociações entre movimentos, administração, assessorias e vereadores progressistas, foi possível chegar a uma proposta de consenso sobre o problema, que elimina a concessão, mas estabelece contrato de compra e venda.

Esta proposta, apesar de polêmica tanto no interior do movimento quanto na administração, tem como maior obstáculo à sua aprovação a oposição sistemática de setores conservadores da Câmara Municipal. É importante lembrar que o Legislativo Municipal, por sua composição e propósito, teve uma atuação lamentável nesta gestão. Matérias de menor importância como nomes

de rua, datas comemorativas, a música tocada nos caminhões de entrega de botijões de gás, entre outras, mereceram de sua parte maior atenção do que o plano diretor, a reforma administrativa e o estatuto do magistério.

Contudo, a administração municipal tem desempenhado um importante papel na articulação e contribuição para a regularização das terras onde estão concentradas as favelas - uma antiga reivindicação da população que ocupa estes espaços da cidade.

No início da administração, a Secretaria de Habitação do Município constituiu os primeiros canais de participação, que foram denominados Foros Regionais. Seu objetivo era discutir e decidir, em ações conjuntas, as prioridades de atendimento às diversas problemáticas. A avaliação dessa experiência é bastante heterogênea, mas podemos perceber que não houve o envolvimento necessário por parte dos movimentos para levar adiante a proposta. Questionamentos em torno do caráter, critérios de participação e representação no processo criaram entre os participantes um clima de disputa política e técnica pela conquista dos recursos e serviços.

Enfim, a ausência de definições por parte da administração, assim como as dúvidas apresentadas pelo conjunto dos movimentos fizeram com que a experiência não apresentasse resultados efetivos, servindo apenas pontualmente para a resolução de algumas questões. A grande polêmica se deu em relação à priorização dos atendimentos, já que as indagações apontavam para o fato de haver coletivos formados de maneira oportunista, com a



Arquivo PMSP

A resistência e a luta estão ajudando a mudar a face autoritária da sociedade brasileira

intenção clara de receber os recursos e serviços do governo, sem realizar um trabalho efetivo de base. Criou grandes bloqueios para a consolidação dos Foros Regionais a constatação de que a população estava decidindo sobre a destinação dos recursos sem discutir a importância da participação popular, com os seus pressupostos básicos (mobilização e organização).

Uma tentativa considerada positiva foi a criação do Conselho de Habitação Popular. No ano de 1991, amplas discussões, envolvendo administração e movimentos populares, constituíram riquíssima experiência. Foi obtido consenso para uma proposta apresentada à Câmara Municipal de São Paulo em forma de projeto de lei, também aguardando votação por parte dos vereadores até este momento.

Os amplos objetivos do Conselho - assegurar a participação popular na elaboração e execução da política municipal de habitação e no acompanhamento e fiscalização da aplicação do orçamento para a habitação - remetem à idéia inicial

dos conselhos populares com caráter deliberativo, constituindo uma tentativa de partilha real do poder. Torna-se fundamental lembrar que esta proposta foi construída com a participação ativa dos movimentos populares, apontando para a implantação de um processo de gestão democrática da cidade.

Ações isoladas ou política de governo?

No conjunto das discussões, foi possível verificar claramente os papéis envolvendo a administração - que cumpriu a tarefa de viabilizar a abertura dos chamados canais institucionais - e o coletivo dos movimentos - que soube levar as suas necessidades, entendendo de forma clara a importância de ocupar espaços abertos, preservando a sua autonomia. Essa avaliação trata do processo de discussão e criação do Conselho de Habitação Popular, pois ainda não foi possível concretizar a proposta no que se refere a sua dinâmica e seu funcionamento.

A idéia, porém, permanece. Ou seja, uma administração democrática e popular não pode somente realizar de maneira adequada a prestação de serviços, mas deve implementar pontos programáticos ao nível partidário e de governo, que apontem para a importância da participação enquanto mecanismo transformador das relações estabelecidas na sociedade.

Para finalizar, fica a necessidade patente do que denominamos "nova teorização" sobre o assunto, que aprofunde temas como a racionalização do Estado - o discurso da competência - presente nas práticas desenvolvidas por esses governos e sua relação com a participação popular.

Na discussão sobre São Paulo, embora ressaltamos como extremamente positiva a avaliação no campo da habitação (cuja esco-

lha se deu por ser este um eixo de nossa intervenção), também ficam indagações e problemas. Na construção e gestão dos programas habitacionais localizamos o grande ganho dos movimentos. Em contrapartida, a participação por canais institucionais é colocada em plano secundário. Quando existe esta participação, os canais são transformados em espaços de discussões burocráticas e reivindicativas e não de disputa de hegemonia em torno das políticas públicas.

Quanto à administração, apesar dos esforços realizados e dos avanços importantes, sentimos a inexistência de

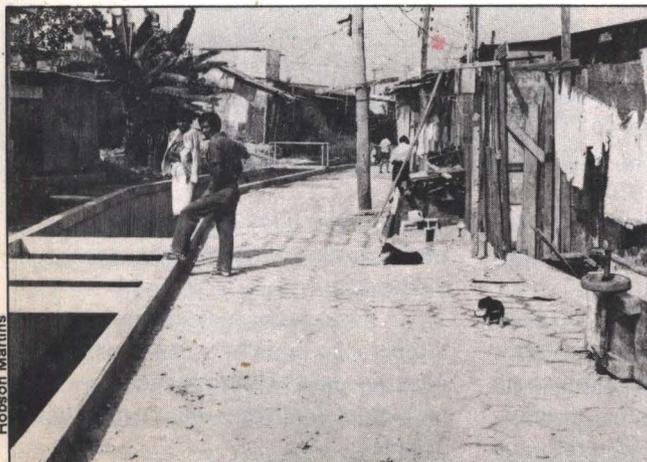


Arquivo PMSP

uma ação mais globalizante de participação popular, fruto de uma real política de governo, que envolva todas as secretarias e não apenas um programa. A participação popular ainda se constitui, na cidade de São Paulo, em ações isoladas, que devem ser creditadas à vontade política de alguns coletivos, mas não configura algo essencial e impregnado nos atos administrativos.

Outra questão relevante, embora contraditória, é a própria resistência da população, que, na vivência adquirida em anos de opressão, resiste a incorporar as práticas participativas como um elemento de seu cotidiano.

De resto, fica uma grande e significativa lacuna. Uma análise da presença (ou da ausência) de um ator importante na implementação de políticas para a construção de uma democracia de massas nas cidades - os partidos. Sem dúvida, um tema fundamental para uma outra reflexão.



Robson Martins

Gestão popular e orçamento em Porto Alegre

Simone Ambros Pereira e
Cleusa Prates*

Para qualquer administração pública, o orçamento é peça central de gestão, uma vez que planeja a receita e a despesa de um determinado período. No município, o orçamento anual expressa o programa de intervenção - as prioridades, receitas, despesas e os investimentos do governo local.

Pela importância e centralidade do orçamento municipal, as administrações populares assumiram o desafio de inovar, fundamentalmente em dois aspectos: fazer do orçamento um plano eficiente, capaz de inverter as prioridades, atendendo às necessidades da maioria da população; e viabilizar um espaço aberto e transparente de explicitação dos interesses e direitos da cidadania.

Questões jurídicas e financeiras

No aspecto técnico e jurídico, o orçamento municipal é regulamentado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; pela Constituição Federal; pelas constituições estaduais; e, supletivamente, por decretos, leis orgânicas municipais, portarias etc.

A Constituição Federal de 1988 trouxe algumas modificações no proce-

dimento referente à elaboração do orçamento e deu início à revisão tributária de toda a federação, que envolveu um novo processo de distribuição dos recursos entre os níveis de governo. Os municípios passaram a ser considerados estados-membros e unidades da federação, tendo suas competências alargadas. Em decorrência, tiveram maior retorno de arrecadação tributária nos impostos federais e estaduais.

Isso pode ser percebido a partir da interpretação de alguns artigos da Constituição Federal: 1 - em relação ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), houve uma elevação da cota dos municípios de 20% para 25% - Artigo 158, IV; 2 - o Imposto de Transmissão dos Bens Imóveis Intervivos (ITBI), imposto cobrado de transações sobre bens imóveis, passou a ser de competência municipal; 3 - a criação do Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC), pelo Artigo 156, II e III, também de competência dos municípios; 4 - a ampliação dos recursos de 17% para 27,5% para os municípios, provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além dessas previsões, que aumentam, em parte, a capacidade de arrecadação dos municípios, garantiu-se na Constituição Federal uma menor intervenção da União no que se refere aos

tributos municipais, ficando proibida à União a instituição de isenções relativas ao âmbito municipal, exceto aquelas já previstas na própria Constituição (Artigos 150 e 151).

As disposições constitucionais reforçaram, também, a idéia de que o orçamento municipal integra um sistema geral de planejamento, juntamente com o Plano Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias.

Outra inovação importante foi o papel que passaram a ter os legislativos municipais, podendo emendar e alterar rubricas de despesa, desde que indicando as fontes de recursos dentro do próprio orçamento. Com isso, aumentaram as possibilidades de fazer do orçamento um espaço de negociação e discussão pública, com a participação de todos os segmentos da sociedade, obtendo, ao final, um orçamento-programa, contendo um plano de intervenção do governo municipal.

No entanto, este relativo benefício tributário não significou, de fato, maior capacidade de investimentos, uma vez que aumentaram também as



obrigações dos municípios com a prestação de serviços urbanos, como saúde e educação.

Uma preocupação central da administração popular, quando assumiu o governo, em 1989, era aumentar a receita municipal, que vinha caindo nas últimas décadas.

* Técnicas da Equipe de Porto Alegre do Programa Popular Urbano da FASE.

A cultura e o imaginário popular devem estar presentes na construção da cidadania e da participação

Atualmente, uma das principais fontes de receita da administração é o IPTU, representando 11% da arrecadação - enquanto em 1989 era de 4% - e o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), com 20%. O resgate do IPTU foi feito a partir da atualização do valor venal dos imóveis, mais próximo do valor de mercado e da progressividade deste, garantida em lei. O ISSQN conta com esta boa posição na arrecadação devido à fiscalização permanente sobre as empresas.

As transferências do Estado para o município representam 34,54%, enquanto as transferências da União represen-



tam 7,62% (verbas do Fundo de Participação dos Municípios). Estas verbas têm um peso expressivo, mas ficam subordinadas às pressões e entendimentos políticos.

Apesar da significativa melhora da receita municipal, o orçamento ainda é majoritariamente comprometido com

as despesas de custeio (empréstimos e manutenção) e de pessoal.

Para 1992, como já dissemos, estima-se que 11% da receita serão arrecadados com o IPTU, o mesmo percentual que se destinará a novas obras e investimentos na cidade.

Com a "mini-reforma" tributária federal, uma melhor arrecadação e o saneamento das finanças municipais, a prefeitura, nos últimos anos, pôde reconstituir a capacidade de investir, estimulando para isso a participação da sociedade na definição dos investimentos e no fechamento do plano de obras.

Avanços e limites

No ano de 1989, quando vários partidos da esquerda (PT, PCB, PSDB) chegaram ao poder em Porto Alegre, através da Frente Popular, um dos principais desafios era a inversão das prioridades no investimento dos recursos públicos, que até então beneficiavam uma parcela limitada da população. Tal estratégia decorria de uma avaliação do modelo excludente e concentrador do Estado e do desenvolvimento capitalista, que viabilizou a presença do capital privado em todos os serviços públicos da cidade.

O resultado não poderia ser outro: uma cidade com grande população marginalizada, vivendo em guetos, absolutamente carente de recursos de qualquer natureza e com o meio ambiente agredido e desequilibrado.

Neste contexto, o processo de elaboração do orçamento foi considerado como uma oportunidade privilegiada para incentivar a partici-

pação popular e mudar as prioridades de intervenção pública na cidade.

Nesses anos de gestão popular, Porto Alegre se envolveu em três experiências de orçamento participativo. A metodologia desenvolvida nesses processos foi praticamente a mesma. Primeiramente, a prefeitura elaborava uma pro-

posta inicial, discutia com as micro-regiões, definia as prioridades para investimentos. E, posteriormente, fazia a compatibilização entre prioridades e o orçamento previsto em cada secretaria, numa Plenária Geral com todos os delegados-representantes das micro-regiões, ampliada para delegados escolhidos nas plenárias regionais.

No final desta plenária geral era elaborado um amplo plano de investimentos e de obras a ser acompanhado pelo Fórum do Orçamento Participativo. Este Fórum de Representantes do Orçamento Participativo foi constituído com o objetivo de viabilizar um espaço de negociação permanente entre as regiões e a administração popular, sendo um canal de controle e fiscalização da população organizada sobre os investimentos da cidade. Este canal ainda não foi regulamentado em lei, embora já haja ampla discussão sobre ele.

Em 1989, acontecia a primeira experiência participativa, com a elaboração do orçamento municipal. De um lado, havia grande expectativa dos setores mais organizados da sociedade. Movimentos populares, sindicatos e entidades associativas se articulavam para expressar melhor as propostas específicas das regiões, vilas e bairros. Neste período, praticamente deixaram de existir mobilizações populares por lutas específicas. Tudo passava a ser discutido no orçamento, um espaço que já se mostrava qualificado para a luta política e o exercício dos direitos da cidadania.

No início, a divisão da cidade foi em cinco regiões, depois em nove e, finalmente, em 16 micro-regiões, todas centradas em seus respectivos interesses comuns. Os conselhos e articulações regionais, como instâncias de representação de cada região, legitimavam-se e ganhavam espaço frente ao poder público.

Nas plenárias regionais era difícil existir reivindicações isoladas, já que as articulações procuravam definir as prioridades num processo anterior de embate e discussão interna. As prioridades de cada microrregião eram definidas por critérios gerais, específicos às várias realidades, tais como maior carência em infra-estrutura, maior população moradora, maior organização comunitária etc.

As mudanças no IPTU fizeram com que este imposto contribua para a implementação do plano de obras da prefeitura

A prefeitura, de outro lado, possuía o desafio de transformar a elaboração do orçamento numa experiência descentralizada e aberta às contradições urbanas - e, sobretudo, educativa, a partir de um novo modo de governar. Elaborou uma proposta inicial, bastante genérica e abstrata, a qual indicava os números para custeio, despesas, investimentos... e submeteu às plenárias regionais das micro-regiões.

O que foi apresentado pela administração popular não permitiu uma mediação entre o que estava na proposta orçamentária e as reivindicações levantadas. A participação popular, com isso, apesar de intensa, ficou limitada ao item investimentos e à definição do plano de obras. O resultado foi um cronograma de obras a ser realizado nas várias regiões da cidade e a organização do Fórum de Representantes, que era constituído por 16 titulares e 16 suplentes das micro-regiões.

A segunda experiência do orçamento participativo, ocorrida em 1990,

desenvolveu-se em uma conjuntura diferente. As obras definidas no plano orçamentário anterior estavam atrasadas ou sequer tinham sido iniciadas. A população organizada questionava o sentido e a eficácia da participação e as plenárias aconteciam com pouca participação popular. Nas rodadas de prestação de contas e de definição do orçamento para o ano seguinte, permaneceu o enfrentamento popular com o governo e o descrédito em relação à implementação das obras.

Embora com vários materiais educativos sobre o orçamento e uma melhor organização por parte dos técnicos da prefeitura, o processo ficou prejudicado em função do esvaziamento das plenárias regionais. Era difícil estimular a participação para o próximo período, em função do plano anterior não ter sido executado.

Muitas das lideranças mostravam-se frustradas e arrependidas por terem priorizado o espaço do orçamento na luta política e com dificuldades para resgatar a legitimidade perante os moradores: "Com a administração popular, a prefeitura está mais aberta, a comunidade tem mais condições de entrar em contato com as secretarias. Mas as obras planejadas não acontecem, a coisa neste aspecto piorou..." (liderança da União de Vilas da Grande Cruzeiro, Zona Sul de Porto Alegre).

Falando para a sociedade

Já a terceira experiência do orçamento participativo, para 1992, desenvolveu-se em outras bases. A administração popular, com mais domínio do aparato administrativo e dos seus limites, tornou a máquina mais ágil. A proposta de reforma administrativa, elaborada em 91, previa a centralização do planejamento e a execução do item "investimentos" numa equipe técnica e política, o Gabinete de Planejamento (Gaplan), que,

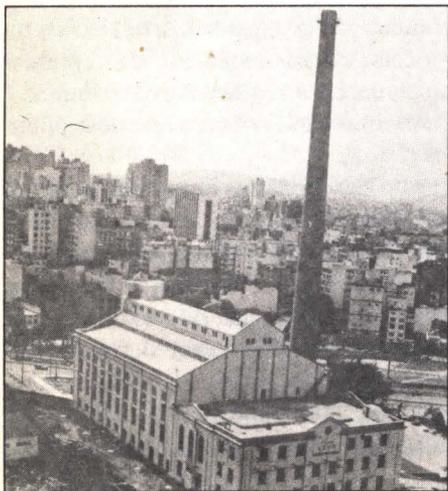
em conjunto com o Fórum de Representantes, elaboraria e acompanharia o plano de obras.

A criação de um núcleo centralizado, ligado ao prefeito, para planejar e executar os investimentos do orçamento anual, possibilitou um maior entrosamento entre as definições técnicas e políticas do governo. Houve também, por parte da administração popular, um grande investimento em propaganda e divulgação: Com o tema "Construa uma Porto Alegre que não está no Mapa", a prefeitura se comprometia a revelar a cidade clandestina - a periferia -, que nunca teve acesso aos serviços e à participação. O sujeito alvo da interlocução não era somente o movimento organizado, mas todos os seg-



mentos da cidade. Desta forma, cartilhas, panfletos, vídeos, *outdoors*, propagandas em TV e jornais de grande circulação objetivaram mobilizar setores mais amplos da sociedade e incentivar a participação nas plenárias regionais de prestação de contas e definição do orçamento 92.

O resultado foram plenárias regionais massivas, com participação nunca vista na história da cidade. A reação dos setores populares também foi bastante diferente, uma vez que as obras atrasadas já haviam sido executadas ou, pelo menos, iniciadas. Isso demonstrava a eficácia da participação e, aos poucos, o descrédito popular deu lugar a novas expectativas.



Os participantes do Fórum de Representantes também tinham acumulado um saber específico. Sabiam negociar e levantavam alternativas aos projetos, para melhor aproveitar os recursos, mostrando um conhecimento mais amplo da cidade. As prioridades escolhidas pelas regiões, para 1992, foram, pela ordem: saneamento básico, regularização fundiária, pavimentação, transporte, educação, saúde e organização da cidade (obras diversas). O total de investimentos da prefeitura para 1992, nos valores de março, chegava ao montante de Cr\$ 72 bilhões. E havia mais recursos, extra-orçamentários, no valor de 41 bilhões, a serem recebidos através de empréstimos bancários para obras específicas.

Apesar da participação popular não estar ainda regulamentada em lei complementar municipal, as três experiências marcaram uma nova forma de relação entre Estado e sociedade e resgataram o verdadeiro sentido da cidadania. Podemos apontar como elementos positivos no processo de participação popular na cidade os seguintes aspectos:

1 - estabelecimento de um canal permanente de discussão e negociação entre a prefeitura e a população, orga-

No momento em que a administração lançou mão de instrumentos de comunicação com setores mais amplos da sociedade, cresceu a participação

nizada em regionais. O Fórum de Representantes e as plenárias regionais são espaços consolidados, com legitimidade, onde as reivindicações pontuais e localizadas são tratadas pelo conjunto dos representantes, fortalecendo, assim, o processo coletivo e público de decisões das prioridades e da política do governo;

2 - democratização das informações. Pela primeira vez, em Porto Alegre,



Arquivo PMPA

a população teve acesso às informações que embasam a administração e à definição das políticas públicas. Por outro lado, a prefeitura diversificou os meios para tornar a máquina mais transparente e incentivar a participação e o controle popular dos negócios públicos, através de audiências públicas, exposição das contas, cartilhas, vídeos etc;

3 - regionalização e estímulo à auto-organização popular. A divisão da cidade em 16 micro-regiões foi fundamental para a organização de diversos interesses. Permitiu o respeito à história de cada região, à trajetória de luta, uma maior relação com o poder público e, sobretudo, estimulou o resgate da identidade local a partir da organização em bases mais ampliadas. Extrapolando as associações de moradores e os clubes de mães, envolveu o cidadão que não participava das entidades de base.

Cidadania e cultura

A partir das experiências do orçamento participativo, em Porto Alegre e em outras cidades, ressurgem os questionamentos acerca do poder local, do papel da descentralização, da democratização do Estado para a implementação de uma proposta de reforma urbana das cidades e de emancipação das classes subalternas.

Neste contexto, o orçamento - como peça do planejamento da cidade e instrumento que revela suas reais contradições - é fundamental; porém, também apresenta as suas limitações. As bases e diretrizes do orçamento são constituídas anteriormente, na definição do Plano Plurianual e da Lei das Diretrizes Orçamentárias. Isso coloca a necessidade de se implementar, concretamente, o "planejamento integrado", a partir destes instrumentos, e uma nova lógica de

planejamento mais voltada à inversão das prioridades e norteadora da intervenção pública do Estado.

Um planejamento permanente da cidade pode viabilizar o surgimento de espaços reais de explicitação dos direitos coletivos e a definição de políticas públicas alternativas. O planejamento financeiro deve também estar interligado ao econômico, social e territorial, diagnosticado pelos planos diretores. Estes, por sua vez, devem ser reorientados para se constituírem em instrumentos dinâmicos de intervenção no espaço urbano, nas regras de uso e ocupação do solo, no combate à segregação urbana e na definição das diretrizes do desenvolvimento urbano e ambiental das cidades.

No entanto, apesar dos avanços no plano institucional, das conquistas obtidas com os mecanismos de democracia direta nas leis orgânicas, municipais, as

administrações populares ainda não avançaram numa proposta de reforma urbana e, em muitos casos, como em Porto Alegre, esperam que o Legislativo e os movimentos organizados tomem as iniciativas. Um exemplo nesse sentido foi a pouca ou nenhuma participação da Prefeitura de Porto Alegre na discussão de projetos de lei como o Solo Criado, Função Social da Propriedade, Banco de Terras e Concessão de Direito Real de Uso.

Outro aspecto que merece consideração é a dimensão emancipatória da participação popular. A cidadania somente é construída a partir da identidade, da cultura e do senso comum das classes subalternas. Muitas vezes, os procedimentos nas gestões são destinados a fabricar "consensos" entre governo e a vontade da maioria, impondo, assim, uma ficção de participação e uma racionalidade onde somente o "organizado" pode expressar seus interesses. O informal é assumido pelo Estado, que gera, por sua vez, um novo formalismo, instituidor de hábitos e

valores nem sempre plurais e com potencial hegemônico. O risco é de criarmos duas categorias de cidadãos: os que participam dos mecanismos formais e aque-



Arquivo PMPA

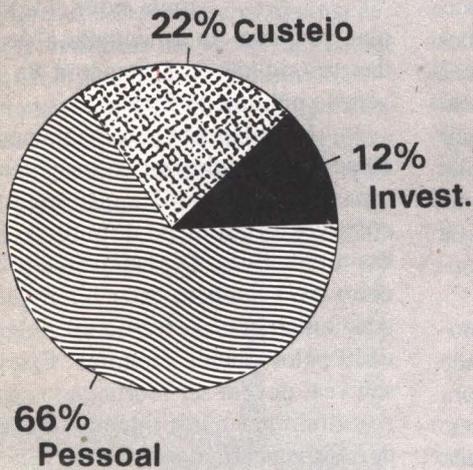
Orçamento participativo: plenária do Extremo Sul

les que se mantêm à margem, longe dos processos institucionalizados de decisão. Isso pode ser percebido em Porto Alegre, onde - apesar da vontade política da prefeitura municipal - a participação no orça-

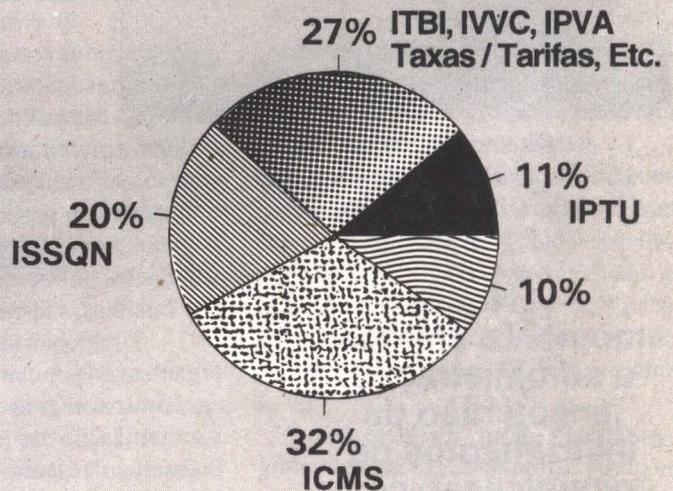
mento acontece com uma representação social limitada, pontual aos interesses de cada região, restrita ao plano de obras e aos investimentos e onde os vários outros segmentos produtores, culturais e sociais da cidade, não participam.

Para a implementação de uma reforma urbana é preciso muito mais do que transparência, eficiência da máquina e incentivo à participação popular. É necessário comprometimento com as contradições urbanas, com a subjetividade e com o imaginário dos sujeitos coletivos, a partir das dicotomias específicas, das diversas identidades e da construção de um processo aberto de definição das políticas públicas, onde os atores sociais sejam efetivamente sujeitos do processo. A participação na gestão da cidade não pode acontecer limitando-se apenas à definição de um plano de obras, mas deve se efetivar em todas as políticas setoriais, através de canais específicos e efetivos para a formulação das diretrizes para o controle e a fiscalização social. ■

Orçamento Municipal de Porto Alegre



DESPESA



RECEITA

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre

Participação popular no orçamento da Prefeitura de Vitória

•
**Auta Fernandes da Trindade e
Jorge Solano Garcia de Moraes ***

Em Vitória (ES), a proposição do orçamento municipal é de exclusiva competência do Poder Executivo. A Lei Orgânica do Município de Vitória não previu a participação popular na discussão do orçamento e a Câmara Municipal rejeitou integralmente a emenda popular que propunha esta participação.

Em 1989, no primeiro ano de gestão do prefeito Vítor Buaiz, do PT, eleito pela Frente Vitória, pela primeira vez ocorreu uma discussão do orçamento com participação popular. A Prefeitura Municipal convocou movimentos, entidades e a população para este debate. A iniciativa da Prefeitura mobilizou a maioria das entidades representativas dos moradores, alguns sindicatos e movimentos sociais. Como se tratava de uma experiência inaugural, a Prefeitura, através das secretarias de Planejamento e Ação Social, foi quem conduziu todo o processo.

Nos dois primeiros anos, a Prefeitura investiu significativamente na divulgação e na formação de lideranças. Para isso, utilizou enfaticamente os veículos

de comunicação de massa, informando e convocando a população para participar da discussão do orçamento. Também elaborou uma cartilha, com ampla distribuição nos bairros, com a finalidade de envolver um maior número de pessoas neste processo.



Davi Protti

A partir de 1990, constituiu-se uma comissão composta pelos representantes da Prefeitura; entidades populares, como Famopes - Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo e CPV - Conselho Popular de Vitória; e ONGs, como a FASE e Cecopes. A função desta comissão era pensar a metodologia de elaboração do orçamento com participação popular. Desta forma, a Prefeitura abria um espaço para que estes setores da sociedade

civil participassem da própria definição das características do processo.

Em linhas gerais, com algumas alterações a cada ano, a metodologia adotada propôs o seguinte procedimento:

1 - assembléia municipal de aprovação da metodologia. Esta assembléia é aberta à sociedade civil, compreendendo diferentes entidades. Cada entidade pode mandar quantos representantes quiser;

2 - a) assembléias nos bairros, onde é feito o levantamento das demandas de obras do bairro e se elege um delegado e um suplente para participar das etapas seguintes da discussão.

b) Assembléias regionais. São as assembléias realizadas nas Regiões Administrativas, entre os delegados de bairro. Em 1990, foram realizadas logo após as assembléias dos bairros, para definir as prioridades regionais e eleger os representantes da região para as comissões de trabalho. Em 1991, estas assembléias só aconteceram após a última assembléia municipal para informar às regiões o que havia sido determinado para cada uma delas;

3 - reunião das comissões de trabalho. Havia três comissões de trabalho - Comissão de Plano de Ação, Comissão de Rateio e Comissão de Política Tributária, sendo que as duas primeiras comissões foram posteriormente unificadas. Nestas comissões, os delegados, juntamente com os técnicos da Secretaria de Planejamento e representantes de outras secretarias, discutem detalhadamente o orçamento para o ano seguinte, levando em consideração os planos setoriais;

4 - assembléia municipal de delegados. A proposta elaborada pelas comissões de trabalho, e já devidamente organizada pela Secretaria de Planejamento, é submetida à aprovação dos delegados.

Para a realização das assembléias nos bairros, há duas exigências básicas. Quando um bairro tiver mais de uma entidade associativa, estas deverão se articular para realizar uma assembléia conjunta. O quorum mínimo é de 50 pessoas. A razão destas exigências é esti-

* Técnicos da Equipe de Vitória do Programa Popular Urbano da FASE.

mular maior mobilização do bairro e evitar possíveis manipulações de algumas diretorias, que esvaziavam as assembléias para impor obras de seu interesse particular.

A tradição: clientela e paternalismo

Todas as administrações públicas que procuram implementar processos participativos têm encontrado muitas dificuldades. Em Vitória não é diferente. Embora haja semelhanças entre dificuldades vividas em vários municípios, vamos explicitar aqui aquelas experimentadas na capital do Espírito Santo.

A primeira delas é a fragilidade do movimento popular urbano. O movimento popular de Vitória traz de sua história a característica do paternalismo em suas relações com diferentes agentes públicos - prefeitos, secretários, vereadores. Muitas entidades de bairro experimentam um quadro de clientelismo exacerbado. Esta prática/concepção confere ao governo autoridade para fazer com que as entidades participem, mesmo que não estejam muito convencidas disto. Há uma tradição de pouco questionamento. Por outro lado, as entidades vinculadas a grupos de oposição ao governo procuram de algum modo prejudicar o processo.

Um outro problema, intimamente ligado a este, é o fato de que em quase todos os bairros existem duas ou mais entidades representativas dos moradores. De modo geral, elas são politicamente opostas. Não é necessário dizer muito, para se perceber a dificuldade que é conseguir realizar assembléias unificadas nestes bairros e a série de problemas que costumam aparecer depois.

Além destes problemas de cunho político-organizativo, o movimento se encontrava, no início da gestão, num estágio ainda muito reivindicativo. Por falta de espaço político e de formação de lideranças, o movimento não caminhou no sentido de pensar políticas sociais de forma mais propositiva. A luta das entidades que procuravam ser mais representativas era para conquistar autonomia diante dos poderes públicos. Quando a

nova administração propôs a participação popular, o movimento não se encontrava em condições de responder à altura do desafio apresentado.

Por sua vez, a equipe que assumiu a administração municipal desconhecia a situação do movimento com a profundidade que era necessária. Em sua maioria, os membros da equipe de governo eram oriundos do movimento sindical, ou então eram quadros técnicos com militância exclusivamente partidária. Por esta razão, seu conhecimento sobre o movimento popular não partia de uma convivência sistemática ou de um estudo mais elaborado.

Esta deficiência criou problemas em diversas áreas. A expectativa da Prefeitura era maior do que as possibilidades reais do movimento. Assim, muitas vezes, a Prefeitura esperava demais para tomar decisões; em outras, atropelava o processo. Ouvíamos queixas de ambas as partes: a Prefeitura responsabilizando o movimento de lentidão ou omissão; algumas lideranças responsabilizando a Prefeitura de induzir o processo.

O desconhecimento da realidade do movimento, somado à falta de um projeto mais claro da Administração sobre como seria esta relação, constituiu-se num limite à contribuição que esta administração popular poderia ter dado ao movimento, não desmerecendo avanços alcançados.

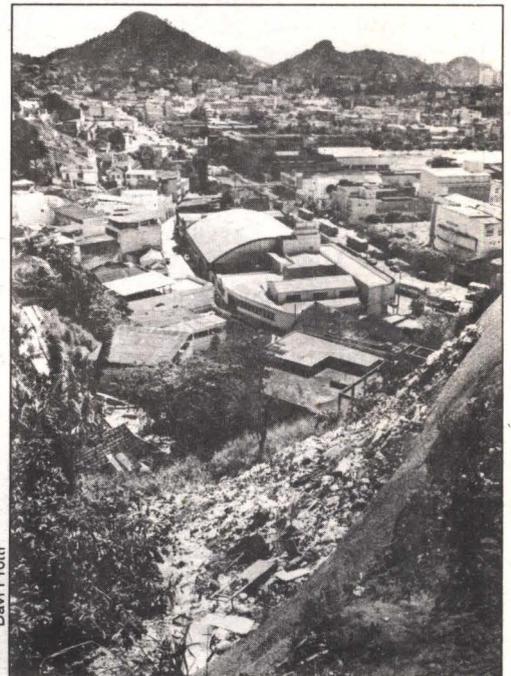
Oposição do Legislativo

Um outro fator, comum a muitas administrações, é o desconhecimento do funcionamento interno da burocracia municipal. Sem precisar elencar todos os problemas, desde que a burocracia possui toda uma lógica própria de auto-sustentação, gostaríamos de citar apenas um aspecto que nos parece fundamental.

Durante a discussão do orçamento, principalmente nos dois primeiros anos, os bairros ou regiões definiam uma obra prioritária. A expectativa dos moradores e/ou lideranças era a rápida realiza-

ção da obra. Entretanto, isto não acontecia. Na verdade, o processo podia se complicar devido à necessidade de elaborar o projeto, negociar um terreno, encaminhar todas as licitações necessárias etc. Não se cumpria no ano prometido. No ano seguinte, acumulavam-se mais obras não cumpridas e assim por diante.

Tal situação gera um desconforto geral tanto das lideranças, que são cobradas em seus bairros, quanto da administração, que passa a ser pressionada pelas lideranças. O acúmulo de tal ordem de problemas geralmente leva ao descrédito do processo participativo, embora nos



pareça que este não seja, ainda, o caso de Vitória.

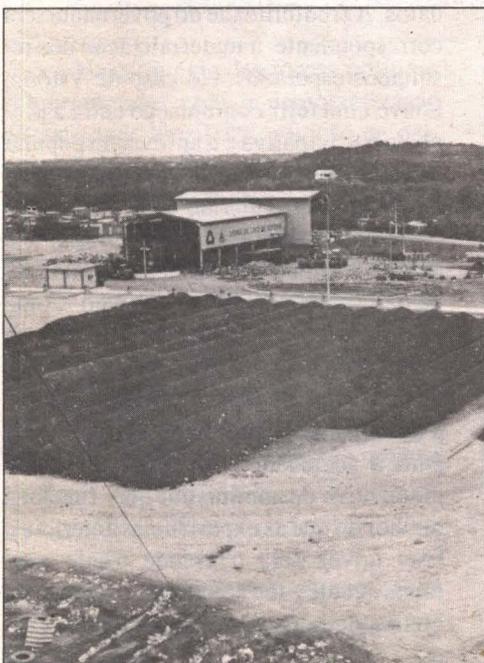
De qualquer modo, esse tipo de problema, além de fornecer farta munição para os grupos e entidades opositoras da administração, produz um desgaste político que pode incidir não somente sobre a equipe governante, mas sobre a própria proposta participativa.

A Câmara Municipal de Vitória é majoritariamente contrária à participação popular, especialmente na discussão do orçamento. Ela não se envolveu em nenhum momento deste processo e, portanto, não se comprometeu com ele. Desta forma, discutiu a peça orçamentária como se fosse uma iniciativa meramente do Executivo, desconsiderando o fato de que houve intervenção popular no processo.

Agravou este quadro o fato de que o movimento popular também não conseguiu se mobilizar para pressionar a Câmara.



Fotos: Margô Dallia



A oposição da Câmara indicou as dificuldades tanto do movimento popular quanto da Administração de convencer outros setores sociais sobre a importância da proposta. Isto é visível também na medida em que outros segmentos sociais não têm demonstrado interesse em se inserir neste processo. O futuro desta experiência não está assegurado.

Balanço crítico

Revedo os três anos de experiência vividos por Vitória com relação à participação no orçamento municipal e analisando a proposta metodológica utilizada nesta experiência, é possível fazer algumas considerações sobre este processo:

1) houve um privilégio das organizações de moradores. A Prefeitura não excluiu outras organizações sociais da participação. Contudo, não chegou a contemplá-las em sua metodologia. Por outro lado, tais organizações tinham pouca clareza de seu papel e potencial de intervenção sobre o urbano. Por esta razão, não reivindicavam, nem se propunham a uma participação mais efetiva na discussão do orçamento;

2) as discussões nas assembleias de bairro e regionais foram principalmente para eleger os delegados representantes dos bairros ou regiões para as fases seguintes, com poder de negociar os interesses por bairro. O processo participativo passou a ser seletivo, no sentido de que nas assembleias

O tratamento do lixo, através da reciclagem, é um dos avanços administrativos da prefeitura de Vitória

seguintes - regional e municipal - participaram, com direito de voto, apenas estes delegados. Esta metodologia levou, portanto, a um afunilamento da participação popular, restringindo a intervenção a um número limitado de lideranças. Além do mais, como acontece na maioria dos casos, o retorno das informações e debates à comunidade foi incompleto. Desta forma, a discussão do orçamento, na verdade, ficou restrita a aproximadamente 70 delegados;

3) sem negar a importância e as vantagens do trabalho nas comissões, observamos que elas se tornaram, de fato, a instância decisiva de elaboração do orçamento. Na prática, foram estas comissões que deliberaram e deram forma ao orçamento, levando a peça orçamentária praticamente fechada para a assembleia municipal final, que pouco teve a fazer, a não ser ratificar o orçamento apresentado.

O problema é que os debates substantivos que se referem a um programa orçamentário ficaram restritos a um número limitado de pessoas. Os debates em torno de prioridades de investimentos, prioridades políticas, de que maneira seriam distribuídos os recursos, quanto ia para cada secretaria fazer o quê, ou seja, a parte substancial da discussão orçamentária, só foram realizados dentro das comissões de trabalho;

4) a metodologia adotada concentrou o processo de participação popular nos meses de junho a setembro, quando a peça orçamentária era entregue à Câmara Municipal, numa solenidade para a qual as entidades populares eram convidadas. Após este ato solene, praticamente se desfazia a articulação desenvolvida durante o período de elaboração do orçamento. O movimento não conseguia manter sua mobilização, fiscalizando e garantindo suas propostas. Além desta incapacidade do movimento, a metodologia também não previa esta "etapa" do processo. Não precisamos lembrar o quanto ela era importante, pois invariavelmente os vereadores alteravam a peça orçamentária, principalmente em favor de si mesmos.

A metodologia estabelecia as etapas para discussão durante a elaboração do orçamento, mas não considerava adequadamente a continuidade do processo. Embora, ao final do processo, se

estabelecesse uma eleição para compor a Comissão de Fiscalização, não havia maior discussão sobre qual o papel e forma de funcionamento desta comissão. Por um lado, a Prefeitura alegava que devia ser o movimento a definir isto, enquanto no restante do processo não esperava pelo movimento.

Por outro lado, o CPV - Conselho Popular de Vitória -, não conseguiu se impor perante a Comissão de Fiscalização. Há duas razões para esta incapacidade. Primeiro, o CPV não sabia como trabalhar com esta Comissão. Segundo, os membros desta Comissão não tinham ligação com o CPV, sendo em grande número desvinculados de outras instâncias do movimento. Desta forma, os membros desta Comissão atuaram muito mais como fiscais de obras da Prefeitura em seus bairros. Portanto, esta comissão não funcionou como um espaço de participação popular no controle de execução orçamentária.

Em síntese, a participação popular no orçamento efetivou-se apenas como um acontecimento temporalmente localizado, o que se constituiu num limite, se pensamos em termos da construção de uma cidadania gestora da cidade, capaz de disputar a hegemonia em todos os momentos. Em outras palavras, a concentração cronológica da discussão do Orçamento dificultou o crescimento da consciência de co-responsabilidade do movimento popular sobre o conjunto dos problemas urbanos, não se configurando como um exercício

A prefeitura chamou os movimentos a pensar políticas públicas, indo além de reivindicações pontuais

real de participação na gestão em sentido mais amplo.

Saldo positivo

No entanto, apesar de todas essas dificuldades, é necessário registrar os méritos deste esforço participativo de-



Urbanização de favelas

envolvido pela Prefeitura de Vitória. Anotamos, de resto, que a busca da participação popular não se reduz apenas à discussão do orçamento, mas se verifica em vários outros espaços da administração.

A proposta participativa, um discurso de campanha, ao ser colocada em prática representou um desafio para o movimento popular: pensar o seu bairro dentro de uma região; pensar a região na cidade; e pensar a cidade em sua totalidade. O movimento precisou aprender, também, a negociar suas reivindicações dentro de um espectro mais abrangente. E, sobretudo, precisou transformar suas reivindicações em propostas realistas e viáveis.

Portanto, uma das grandes conquistas desta experiência foi ter dado ao movimento popular uma nova consciência de seu papel: a consciência de que ele

precisa ser propositivo. A partir daí, várias lideranças e instâncias do movimento começaram a se preocupar com a questão da compreensão e formulação de políticas públicas. Foi dado um passo neste sentido.

Uma das marcas do movimento popular de Vitória tem sido sua desarticulação. A grande mobilização, que este processo de participação no orçamento trouxe, tem proporcionado oportunidades novas de várias lideranças de diferentes regiões se encontrarem; bairros com entidades divididas em facções opostas se reuniram e juntos fortaleceram a instância federativa, o Conselho Popular de Vitória. Este intercâmbio generalizado de conhecimentos, experiências e reivindicações vem, aos poucos, criando um novo clima e um novo espírito de identidade entre os militantes do movimento popular. Estão sendo dados passos importantes na construção de uma articulação mais sólida do movimento.

O discurso da participação popular é, por si só, pouco mobilizador. A expectativa da sociedade é por resultados concretos. É esta expectativa que faz com que uma parcela da população vote em determinados candidatos. A credibilidade do governante será correspondente à materialização dos resultados esperados. No caso de Vitória, houve uma feliz combinação entre a proposta participativa e a aprovação popular da equipe governante. Honestidade e competência se articularam com transparência e democratização. É claro que não devemos superestimar as possibilidades de desdobramento desta situação. Como já dissemos, a sociedade local não foi totalmente convencida sobre a proposta de participação. Mas, de qualquer modo, a administração atual conseguiu revelar para a sociedade capixaba que há um modo novo de administrar que funciona melhor do que as experiências anteriores. Este talvez seja o grande trunfo para todos aqueles que acreditam e lutam pela efetiva democratização da gestão pública.

Participação popular e hegemonia: desafios da política municipal

Márcia Leite*
Haroldo Abreu**



Na estratégia das forças políticas comprometidas com a democratização da sociedade brasileira, a noção de participação popular encontra-se fortemente associada à possibilidade de reversão, por caminhos institucionais, da exclusão social e política. Adquire, dessa forma, um valor positivo muito claro, constituído em oposição à ditadura, ao poder econômico das classes dominantes, à marginalização de grandes segmentos populacionais em relação às políticas públicas e sociais e a todas as demais

restrições à cidadania das classes subalternas, que marcaram nossa história recente.

Muitas vezes formulada genericamente, sem especificação dos elementos que potencialmente a definem (quem participa, quando, como, em quê e quais suas finalidades), a idéia de participação popular obteve uma ressonância, que forçou sua inclusão na agenda política brasileira.

A prova disso é o fato de a Constituição de 1988 ter abrigado formas de participação que transcendem o momento estanquizado do voto, como a iniciativa popular legislativa, o plebiscito e a presença de representantes de movimentos sociais em organismos de gestão pública. E, sobretudo, o fato de esse tema consti-

tuir, hoje, uma referência obrigatória no debate sobre a democratização do país.

Mas, a idéia de participação popular nos permite pensar a abertura do espaço da política para e/ou pela massa de excluídos, evocando o ideal emancipatório de longa tradição no campo da esquerda e que está na origem do pensamento socialista. Por isso mesmo, sua difusão, nos últimos anos, incorporou a marca distintiva de uma política que procura expressar os interesses das classes subalternas. Com esse sentido, o tema da participação popular constituiu-se em um meio de ação, ou mesmo em uma finalidade política, para parcela significativa dos movimentos populares, sobretudo urbanos, que objetivam organizar as classes subalternas, e para os partidos de esquerda que disputaram as últimas eleições municipais.

Uma vez conquistadas algumas prefeituras, por partidos ou coligações de esquerda, as administrações municipais e os movimentos defrontaram-se com a possibilidade de instituir formas e processos de participação, que esperavam pudessem definir/garantir o conteúdo popular da gestão. E, a nosso ver, encontraram alguns desafios que lhes eram inesperados.

Ampliação/restrrição da participação

A idéia de participação, subjacente à política desenvolvida pela maioria das administrações de esquerda nas prefeituras, privilegiava, em um primeiro momento, a organização de conselhos populares, centrados nos movimentos urbanos e sindicais. Pretendia-se propiciar a participação direta no governo, favorecendo alguma forma de "poder popular", complementar e/ou alternativo à institucionalidade, que se constituísse em um embrião da democracia direta das massas organizadas em movimentos.

Essa perspectiva optava por dar visibilidade e voz ativa nas decisões públicas às parcelas das classes subalternas organizadas em movimentos. Não contemplava e/ou não articulava a participação da maioria da população municipal

* Professora do Departamento de Ciências Sociais da UERJ.

** Professor da Escola de Serviço Social da UFF e ex-assessor da FASE.



- evidentemente não organizada nesse formato - no processo decisório referente ao município. Isso significava que algumas questões cruciais, referentes à relação entre participação popular e democracia, não vinham sendo enfrentadas.

O sentido então atribuído à participação revelava uma interpretação de popular que se restringia aos movimentos organizados ou às suas lideranças, que na realidade eram os que podiam participar dos conselhos. Seriam estas vanguardas, articuladas à própria administração municipal, que requalificariam os interesses das classes subalternas. Essa formulação ignorava, ou não incorporava ao seu horizonte político, a escassa representatividade das lideranças, e mesmo dos movimentos, em relação ao conjunto das "classes populares". Ou seja, o recorte do que é popular se fazia num plano político-ideológico estrito e estreito dos chamados "movimentos combativos".

Não se questionava que o modo como os movimentos populares se organizam e operam, bem como a própria visão política de suas lideranças ainda segue o modelo de organização de um segmento pequeno das massas para o combate, estruturado no século XIX. Modelo que traz em si um formato de ação política com vistas ao enfrentamento com o Estado e ao "assalto ao poder", mas inteiramente distante e descompro-

missado com o trabalho de persuasão/consentimento da sociedade civil e a disputa da direção intelectual e moral da opinião pública e do sentido da cidadania. É possível afirmar que a visão "conselheira" de participação, estruturada a partir dos "movimentos combativos", privilegiava a organização de aparelhos de poder em detrimento da organização da cultura e da disputa hegemônica.

Sendo fundamentalmente demandatários, pois carecem da capacidade de formulação de propostas de políticas públicas e sociais, não está consolidada na maioria dos movimentos sociais uma perspectiva real de participação na institucionalidade democrática, que envolva a disputa e a negociação de interesses, demandas e propostas e que vise a produção de um consentimento público e social sobre as políticas de governo. Ao contrário, os pequenos grupos articulados em "movimentos populares combativos" são, de modo geral, tributários de uma visão da luta de classes como um confronto sem mediações político-institucionais e ético-culturais. Portanto, ausente e abstrata em relação à correlação de forças existente na representação político-eleitoral e no cotidiano da sociedade civil.

Em conseqüência, as administrações de esquerda iniciaram sua gestão sem formular uma política em relação ao conjunto das classes subalternas e aos

cidadãos em geral, relegados à condição de cidadãos passivos, isto é, apenas como eleitores e clientes do governo. Não havia uma estratégia de esclarecimento e persuasão da maioria da população sobre a direção do governo, o conteúdo das políticas públicas e sociais, a definição de prioridades, as diferentes formas possíveis de participação ativa dos cidadãos etc.

Concretamente, apesar de eleitas pelo conjunto da cidadania, a idéia de um governo municipal centrado nos "conselhos populares" levou, muitas vezes, as administrações de esquerda a se apresentarem como representantes de um dos segmentos da sociedade civil (o "popular"). O que apontava, por um lado, para a reprodução da tradição política brasileira de privatização do público, isto é, de restrição dos interesses públicos aos interesses corporativos ou exclusivos de determinados segmentos da sociedade, mesmo que "populares". Por outro, havia o risco de se produzir uma tensão permanente entre formas de participação direta e instituições representativas. O não estabelecimento de conexões entre ambas demonstrava o sentido instrumental e provisório que a democracia representativa adquiria: propiciar apenas o exercício do poder municipal. Por isso, se abdicava da tentativa de produzir consentimento social à política de governo.

A ausência de uma estratégia de democratização, concebida como parte de um processo de emancipação sócio-histórica dos homens e, neste sentido, universal, combinada com esta concepção restrita de gestão popular, dispensava as prefeituras, os partidos de esquerda e os movimentos populares do desenvolvimento de uma luta pela hegemonia, disputando a direção do sentido da cidadania. Não se buscava constituir outras mediações

**Participação
popular é hoje
tema obrigatório dos
debates sobre a
democratização
do país**

no processo político que recuperassem a subjetividade cidadã, nem requalificar as existentes. De modo geral, não se verificaram iniciativas de ampliação da participação nas/das instituições representativas, nem processos de consultas públicas que se constituíssem em meios alternativos dos cidadãos influírem na gestão do município, investindo na formação de um consenso transformador e tendo em vista a problemática da legitimação.

Legitimação e governabilidade

A concepção originária de participação popular cedo se revelou às administrações de esquerda como abstrata e formal. Pois não contemplava a totalidade do processo político, em que dois aspectos referentes à relação Estado/sociedade são centrais: a questão da legitimidade e o problema da racionalidade jurídico-administrativa. O primeiro aspecto prioriza a perspectiva da sociedade quanto ao Estado; o segundo envolve esta relação do ângulo do Estado.

De modo geral, as administrações de esquerda foram escolhidas por um eleitorado difuso e em circunstâncias específicas. Mesmo eleitas pela maioria dos cidadãos, esse voto não traduzia uma consciência clara do projeto defendido pelos candidatos a prefeituras e, menos ainda, das condições estruturais e conjunturais, que limitavam tanto a objetivação destas propostas quanto um efetivo atendimento das demandas das diversas classes e segmentos sociais pelos novos governos. Pelo contrário, usualmente expressava uma insatisfação com gestões anteriores ou com a situação geral do país. Tratava-se de uma escolha que envolvia, predominantemente, uma insatisfação com o existente e não uma adesão consciente ao programa de governo. Institucionalmente, as administrações de esquerda não detinham maioria parlamentar nas câmaras de vereadores, além de contar com a oposição dos principais meios de comunicação de massa.

Esse quadro se completava com a fragilidade organizativa, representativa e cultural dos partidos de esquerda e dos

movimentos populares, urbanos e sindicais, no cotidiano da sociedade civil, com sua pluralidade de interesses, opiniões e expectativas, com valores diversos e com diferentes recortes, que não se esgotam no sócio-econômico. Essa diversidade existente na sociedade estava longe de ser contemplada por essas organizações dos movimentos populares, mas também não encontrava expressão nos partidos ou nas câmaras de vereadores.

Assim, aparecia de forma clara o problema da governabilidade, isto é, os limites estruturais e ético-políticos para a execução dos princípios programáticos dos governos. A formulação de políticas públicas implicava escolhas políticas quanto a que demandas atender, o que priorizar, como implementar, como articular o que estava sendo proposto ao que já existia etc. A concepção originária das administrações de esquerda elegia como parceiros os movimentos populares e não valorizava a negociação com a representação política, nem o consentimento dos cidadãos. Com isso, essas passaram a se deparar, progressivamente, com a perda de legitimidade entre seus eleitores e com sucessivos e desgastantes embates nas câmaras.

O desgaste político foi rapidamente apropriado pelos meios de comunicação de massa. E ampliou-se com os inevitáveis choques dos governos muni-

O recorte do que é “popular” se fazia no plano político-ideológico estrito e estreito dos “movimentos combativos”

pais com os próprios movimentos, quando se evidenciou a impossibilidade de instrumentalização das gestões populares no atendimento imediato e automático de suas reivindicações. Tudo isso levava a um progressivo estreitamento da base de apoio dos governos municipais, que terminou por colocar o problema da legitimação como uma questão crucial para implementar as propostas de governo.

Cabe, aqui, um detalhamento em relação ao Partido dos Trabalhadores, não só por sua inserção majoritária nas administrações de esquerda no âmbito municipal, como também por suas concepções e práticas originárias serem exemplares quanto à questão que estamos destacando. O PT procurava expressar



Tasso Marcelo / A/B

uma recusa à sociedade e ao Estado capitalistas, bem como à tradição fisiológica e clientelista da política brasileira, sem, contudo, formular um projeto sócio-estatal de enfrentamento processual dessa realidade negada. Esta concepção originária, tipicamente maximalista, que dominou o Partido enquanto oposição, teve que ser revista quando o PT assumiu parcelas de poder deste Estado, enquanto governo municipal. As dificuldades dessa revisão tornaram evidente que o Partido carecia de um projeto claro de mediação da negação da realidade política para a afirmação de um projeto político real.

O problema da legitimação dos governos municipais encontrou, ainda, outras determinações. Todo governo tem que dar uma resposta minimamente eficaz às demandas que recebe. Demandas que não são apenas dos subalternos, mas da totalidade dos cidadãos. A formulação de respostas positivas, que permitam o funcionamento da política de governo e a reprodução política da gestão, é imperiosa. Nesse sentido, os governos municipais têm que administrar a cidade/o município para todos, e não apenas para as "classes populares". A racionalidade de governo os obriga a assumir com um certo padrão de eficiência os serviços previamente existentes - de modo, inclusive, a evitar seu colapso -, mesmo que suas prioridades sejam outras.

Portanto, os governos de esquerda não podiam operar com a racionalidade dominante nos movimentos populares. Foram compelidos a operar com a lógica da administração pública, que se estrutura como uma racionalidade administrativa, nos limites estabelecidos pela lei, pelas disponibilidades orçamentárias, pela organização burocrático-funcional da administração e pela correlação de forças concretamente existente.

O que colocou, às prefeituras de esquerda, o desafio de como governar dentro desta racionalidade jurídica e burocrática, intimamente ligada à dinâmica de reprodução da sociedade capitalista e da própria institucionalidade existente. Questão que vem se apresentando a todos os partidos de esquerda, que assumiram parcelas de poder no interior do Estado na sociedade capitalista ou mesmo a direção desta, como em algumas sociedades da Europa Ocidental. E que, no caso brasileiro, envolve dificuldades adicionais, devido à regulação corporativa, ao clientelismo, ao fisiologismo e ao conservadorismo, que marcam tão profundamente a relação Estado/sociedade.

Evidentemente, não existe qualquer possibilidade de o poder local romper com a reprodução do capital. Uma administração municipal pode realizar uma gestão a favor dos subalternos através da implementação de políticas públicas e sociais, de políticas de regu-

lação de atividades econômicas que se articulem a esses interesses, de uma efetiva inversão de prioridades etc. Mas sua esfera de ação não tem incidência direta sobre as relações sociais de produção, embora possa influir no processo político nacional.

E, ainda, mesmo este padrão de atuação, que conferiria o conteúdo "popular" a essa gestão, não depende estritamente da "participação popular". Mas, supõe o consentimento real das diversas forças existentes na sociedade civil, que envolve o suporte de uma nova ética política para orientar o processo de negociação e pactuação interno à sociedade e com sua representação política. Na falta dessas condições, o governo municipal encontra-se obrigado a se submeter à racionalidade jurídica e burocrática preexistente, por não contar com força político-institucional e consentimento da cidadania para transformá-la.

Nestas condições, o máximo que uma gestão democrática e socialista pode realizar é dar maior transparência às ações do governo, priorizar investimentos em bem-estar social e reconhecer os movimentos sociais como sujeitos do processo político, além de apoiar e/ou articular embates contra investidas de interesses de alguns segmentos contrários à gestão municipal. Sem dúvida, essas realizações são necessárias. No entanto, não são suficientes para impulsionar a democratização da sociedade e a reversão efetiva da racionalidade burocrático-burguesa do Estado. Além disso, têm um alcance limitado em relação às múltiplas e diversificadas relações de dominação existentes na sociedade.

Embates ético-políticos

Na realidade, o enfrentamento destas situações-limite da gestão pública depende menos da ação administrativa e muito mais da capacidade de ação persuasiva e articuladora dos partidos, dos movimentos sociais e de outros segmentos da sociedade civil comprometidos com a democratização e transformação das relações econômicas, políticas e culturais em todas as esferas da sociedade.



Até mesmo para levar adiante propostas como “inversão de prioridades com participação popular no processo de gestão municipal” - que já implicam uma certa transformação da ética política e da racionalidade estatal e que precisam ser permanentemente negociadas e pactuadas com todos os atores do processo político - seria necessário um claro projeto hegemônico por parte dos partidos e movimentos que respaldavam os programas de governo. Mas, objetivamente, nos três primeiros anos das gestões de esquerda nos municípios, partidos e movimentos raramente atuaram como sujeitos sócio-políticos com propostas hegemônicas no processo de negociação da política municipal. O que enfraqueceu a legitimidade não apenas dos governantes municipais, mas, sobretudo, dos próprios partidos de esquerda e movimentos populares como sujeitos no processo político e na construção de uma nova cidadania.

A escassa e indefinida participação dos partidos - em especial do PT como partido majoritário da esquerda - e dos frágeis movimentos populares nos embates ético-políticos e na negociação das políticas públicas tendeu a favorecer a reprodução do status quo, que se pretendia negar. Grande parte das prefeituras de esquerda está encerrando sua gestão sem se ter conseguido objetivar, quer no plano das instituições estatais, quer no plano da sociedade civil, um novo modo de se fazer política. As decisões políticas permaneceram marcadas pela inexistência de uma cidadania ativa e pela subsunção dos governos municipais à racionalidade sócio-estatal preexistente.

Há, portanto, uma carência de um projeto democrático e socialista de gestão da coisa pública, que dispute efetivamente o sentido do exercício da cidadania e de um novo consenso ético-político, capaz de transformar a racionalidade jurídico-burocrática e capitalista das articulações entre Estado e sociedade no Brasil. Se ampliarmos esta discussão para o plano da filosofia política, veremos que não existe, ainda, uma concepção clara de subordinação do processo político-administrativo a uma ética emancipatória. Pois esta não supõe apenas a negação da



Vitor Nogueira

realidade sócio-econômica, mas, também, da própria racionalidade burocrática e coercitiva do aparelho estatal e de todas as relações de dominação e alienação concretamente existentes na sociedade.

A ausência de uma concepção ético-emancipatória, mediada por um projeto democrático-socialista, que dispute efetivamente a direção intelectual e moral do sentido da cidadania e o senso comum da sociedade, permite que se desenvolva na consciência da esquerda uma perspectiva de resignação frente à racionalidade burocrática e capitalista da administração sócio-estatal. Esta resignação, como demonstra a experiência da social-democracia contemporânea, pode se dar mediante um governo dos trabalhadores e para os trabalhadores, com uma efetiva inversão de prioridades na gestão pública. Portanto, o que caracteriza esta resignação é menos o abandono de uma perspectiva de classe e muito mais o abandono da razão emancipatória. Isto é, de uma razão que negue as relações desiguais de poder em todas as esferas da vida social. E, neste sentido, se contraponha à racionalidade burocrático-coercitiva, dominante nas relações sócio-estatais, nas relações sociais, na cultura e no cotidiano da sociedade.

Emancipação e estratégia política

A análise que desenvolvemos procurou demonstrar os limites inerentes a uma política, que se quer democrática e popular, mas que busca concretizar esse conteúdo, prioritariamente, através do favorecimento da participação dos movimentos populares e sindicais na gestão do aparelho de Estado, sem valorizar as instituições representativas e sem disputar o sentido da cidadania.

Identificamos duas ordens de questões decorrentes dessa perspectiva. A primeira envolve a problemática da governabilidade, quando se evidencia a escassa legitimização que uma gestão, mesmo qualificada como popu-

lar, pode obter nessas condições. A segunda aponta para a sua subsunção à racionalidade instrumental do Estado, devido à ausência, no conjunto da sociedade civil, de interlocutores e parceiros na afirmação e na mediação de um projeto de hegemonia, que recupere a razão emancipatória. Ou seja, perde-se no percurso da política o ideal que orientou a própria idéia de participação popular.

Diante desse quadro, a pergunta que se impõe é se há alternativas ou como construí-las e implementá-las. Neste campo, nada está dado. Nada surge naturalmente ou por acaso. As instituições exis-

**A
concepção
originária das
prefeituras não
valorizava a negociação
com a representação
política, nem o
consentimento
dos cidadãos**



tentes, seu conteúdo e seu formato, foram formuladas e experimentadas no campo da concepção e da prática políticas. Conteúdos e formatos alternativos podem ser instituídos. Podem ser inventados e disputados pela política no conjunto da sociedade civil. Mas, é necessário que estejam sinalizados pelo sentido e pela direção do movimento desta. Algumas reflexões sobre a gênese e o desenvolvimento das idéias centrais do socialismo podem ajudar a ilustrar o ponto que estamos destacando.

O ideário socialista formou-se nas lutas sociais e políticas do século XIX, dirigidas contra a alienação e a subsunção dos trabalhadores às relações sociais capitalistas e à funcionalidade do Estado, instrumentalizado pela burguesia. Surgiu, assim, como uma concepção negati-

**O
governo
tem que
administrar
o município
para todos. Não
pode operar com a
racionalidade dos
movimentos
populares**

va da ordem em desenvolvimento. Em contrapartida, afirmava a possibilidade de emancipação social do gênero humano, mediante a universalização de um processo de lutas pela superação de todos os modos de dominação do homem pelo homem. Esse processo emancipatório era concebido como a sociedade governando-se a si própria, que implicaria a dissolução do Estado na sociedade civil. O que se expressava na bandeira do "autogoverno dos produtores livremente associados".

Entretanto, esta visão negativa do Estado e de todas as relações sociais, que dividem os homens em governantes e governados, foi progressivamente sendo reduzida a uma luta do proletariado (ou dos trabalhadores em geral) contra a burguesia e o Estado mantenedor da ordem capitalista. Desse modo, o socialismo deixou de ser pensado como uma mediação necessária à emancipação dos homens e da sociedade e, portanto, como uma realização dos seres sociais concretos. Gradativamente, adquiriu um sentido mais estreito: o domínio do poder estatal pelo proletariado ou, mesmo, por um partido em seu nome.

Esse deslocamento e essa redução podem ser entendidos, num primeiro momento, pelo conteúdo restrito do Estado, quando apenas os interesses das classes dominantes encontravam expressão na esfera pública e abrigo no interior do aparelho estatal. A idéia marxista do "comitê executivo da burguesia" tradu-

zia a realidade de um Estado que não admitia qualquer interlocução com as classes subalternas, constituindo-se de modo excludente e antidemocrático.

Contudo, as próprias lutas dos subalternos, em grande parte orientadas pelo ideal socialista, foram responsáveis pela ampliação do Estado pela sociedade civil. Processo que se desenvolveu, já a partir do final do século XIX, atravessando o nosso século. A democratização do Estado, ainda que nos limites liberais, correspondeu à ampliação da cidadania para as classes subalternas e tornou a esfera pública um espaço de mediação de interesses, mas, também, de disputa de projetos. A metáfora

de Marx perdia o sentido. O Estado deixava de ser o "Estado dos capitalistas", configurando-se como o Estado da sociedade capitalista.

Apesar disso, no interior do movimento socialista persistiu a orientação que privilegiava a luta e o enfrentamento com o Estado em detrimento da organização da cultura. Esta revisão do ideário socialista - que deslocou a centralidade do processo político da sociedade para o Estado e dos seres sociais para os aparelhos de poder - significou relegar a um segundo plano, ou mesmo alijar de sua cultura política, a ética e a razão emancipatórias. Com isso, o "socialismo" tornou-se uma razão de luta apenas contra a classe dominante e pela conquista e reprodução dos aparelhos de poder, transformando-se em uma doutrina positiva do Estado e reificadora da cultura política. Doutrina que foi levada às últimas conseqüências pelo Estado soviético.

O tema das alternativas possíveis quanto a um novo modo de se fazer política sublinha a importância de se resgatar os valores democráticos e emancipatórios, que estão na gênese da cultura socialista, e confrontá-los com as condições e exigências contemporâneas. É possível recuperar a centralidade da sociedade humana, da teleologia do autogoverno da sociedade e da razão emancipatória na cultura socialista, mas em condições históricas bem diferentes daquelas que permitiram o seu surgimento, no início do século XIX?

Um novo modo de fazer política

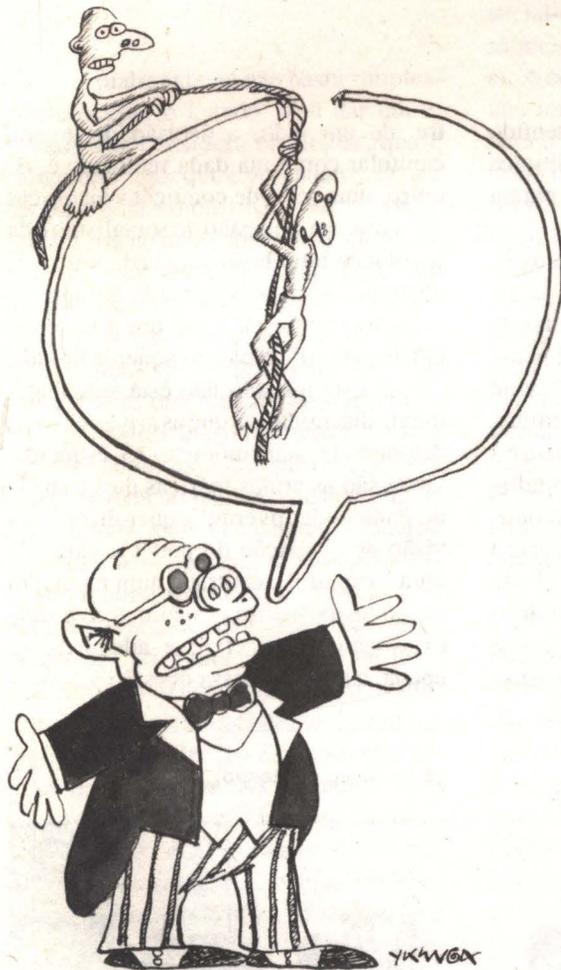
Parece-nos evidente, hoje, que a problemática da emancipação social da humanidade não pode mais se limitar à luta contra o trabalho alienado e a exclusão dos trabalhadores da ordem sócio-política, embora este enfrentamento permaneça como o centro da razão de ser do

cultura racial segregacionista, dos ecologistas contra a razão produtivista em detrimento do meio ambiente etc. A própria luta dos trabalhadores começa a incorporar o enfrentamento do despotismo patronal, da gestão do processo produtivo, do desenvolvimento de novas tecnologias e das políticas públicas, transcendendo o corporativismo da tradição sindical e o maximalismo da tradição insurrecional.

O sentido e a direção deste movimento, que se desenvolve ao nível da sociedade civil, configurando novos espaços da luta política e cultural, podem ser interpretados como uma recuperação da problemática da liberdade. Esta se desenvolve nos múltiplos e diferenciados espaços conflitivos do mundo contemporâneo, que se apresentam como espaços vitais da/para a participação política. Esse movimento incorpora a consciência dos direitos previamente existentes e aponta para a instituição de novos direitos, cujos conteúdos e formatos não estão previamente dados.

Duas conclusões decorrem dessa análise. Primeira, a impossibilidade de este movimento estar contido nos limites de um projeto sócio-estatal de emancipação dos trabalhadores explorados, que considera o Estado o único espaço vital da/para a política. Segunda, a necessidade de sua incorporação pelo ideário socialista, ampliando a sua agenda temática e as suas esferas de intervenção.

Essa perspectiva envolve disputar o sentido de todas as dimensões da práxis social, e não apenas da luta de classes, politizando as diferentes esferas da vida social. Trata-se, sobretudo, de buscar alternativas de articulação entre as diferentes identidades e esferas de ação dos seres sociais, mediante uma perspectiva ético-emancipatória, objetivadora de novos padrões de existência e de uma nova realidade social, na qual a humanidade se realize como sujeito da história.



socialismo. No passado, o tema da emancipação do ser social frente ao trabalho alienado só se colocou como uma questão, a partir do desenvolvimento da produção capitalista e da emergência dos trabalhadores como atores na cena política.

Do mesmo modo, atualmente, novos aspectos da emancipação humana ganham espaço no plano da sociedade civil e expressão na esfera pública, com as lutas femininas contra a supremacia da cultura machista, dos negros contra a

Há uma carência de projeto democrático e socialista que dispute o sentido da cidadania e um novo consenso ético-político

Este é um desafio que transcende as administrações municipais e atravessa a esquerda em geral: formular uma estratégia clara relativa ao exercício de parcelas de poder como parte de um projeto mais amplo de emancipação dos diferentes seres subalternos (e não exclusivamente dos trabalhadores frente ao capital) e pensar as condições de constituição de uma ética emancipatória e de seu enraizamento no cotidiano da sociedade. ■



1ª Feira Latino-Americana de Alfabetização

De 2 a 6 de setembro de 1992

O que é a feira?

A feira é um espaço livre de troca de experiências, idéias e informações entre pessoas de toda a América Latina, que estão envolvidas em ações alfabetizadoras

Inscrições:

ADITTEP
Rua Desembargador Wespahlen, 13-3
CEP 80230-100 - Curitiba - PR
Tel.: (041) 262-9404
FAX: (041) 223-9404

Esfera pública e iniciativa popular

Entrevista de **Tarso Genro*** a Haroldo Abreu

Proposta - Gostaríamos que você avaliasse os saldos positivos da gestão da Prefeitura de Porto Alegre e das gestões progressistas em geral no Brasil.

Tarso Genro - Do ponto de vista da formação de uma cidadania politizada, o saldo mais avançado que nós temos aqui é o processo do orçamento participativo, que começou no primeiro ano razoavelmente bem, teve uma queda trágica no segundo ano e no terceiro "desabrochou", por assim dizer. No primeiro ano, o embalo da participação foi a novidade do governo; no segundo, a retração da participação popular veio do fato de que o governo não cumpriu os investimentos determinados no ano anterior; e, no terceiro ano, a retomada desta participação política ocorreu em função do governo ter conseguido iniciar o cumprimento das deliberações da população organizada. Cumpriu, portanto, as determinações das comunidades, fazendo com que as pessoas novamente acreditassem.

No nosso caso, em particular, o saldo é a democratização do Estado com o orçamento participativo. No país, eu acho que o saldo é o fato de que o Partido dos Trabalhadores e a esquerda adquiriram um grande aprendizado ao dirigir um Estado que não é o seu, num momento de crise profunda, e ao saber responder minimamente a isso, acumulando para um partido que quer ser dirigente do país. Eu creio que esses são os aspectos mais

positivos desta "aventura", no sentido qualificado da expressão, nos últimos três anos, tanto para o PT quanto para a esquerda.

Proposta - Habermas sustenta que os partidos socialistas europeus, ao assumirem funções dirigentes, parcelas de poder ou ao assumirem até integralmente o poder no Estado, foram gradualmente se submetendo à racionalidade administrativa e jurídica do Estado capitalista e à própria dinâmica do mercado capitalista. Isso teria produzido o que ele denomina de uma "grande resignação". Isto é, a resignação em deter o poder da classe dominante e, ao mesmo tempo, autolimitar o poder dos trabalhadores e dos movimentos da sociedade. Você considera que, no caso brasileiro, essa questão vem sendo suficientemente discutida? Nós não corremos o risco de seguir este caminho, de nos resignarmos em sermos bons administradores do Estado na sociedade capitalista, ainda que com a perspectiva de distribuição de renda, de melhoria das condições de vida, de Estado de bem-estar, mas, perdendo, como afirma Habermas, as energias utópicas e transformadoras?

Tarso - Esse risco existe. Este é um risco histórico do sujeito político e, também, um dado da objetividade. Ou seja, quando se verifica a combinação en-

tre, de um lado, a decisão do sujeito capitular com uma dada realidade e, de outro, uma série de condições históricas que colocam a questão do socialismo e da revolução num horizonte cada vez mais abstrato, essa possibilidade sempre existe. Portanto, eu acho que esse risco existe para o PT e para a esquerda no país.

Esta questão não está suficientemente discutida, porque as armas teóricas disponíveis, hegemônicas na esquerda, ainda são as armas teóricas da "tomada do Palácio de Inverno", quer dizer, uma visão de ocupação do poder a partir de uma "ruptura", centrada num momento decisivo da história. Lênin usava uma expressão muito clara e adequada na época, a respeito dessa questão. Ele afir-

Tarso Genro (ao centro)



Arquivo PMPA

* Vice-prefeito de Porto Alegre (RS) e candidato à Prefeitura.

mava que existiam determinados dias na história que valiam por vinte anos. Eu acho que esta possibilidade política desapareceu. Hoje, os dias da história, que valem por vinte anos, são dias que devem ser vistos como integrantes de um processo de ruptura, um processo de acumulação, de disputa pela hegemonia.

Transformação do Estado pela sociedade

Atualmente, já não basta simplesmente ocupar o Estado. Vou dar um exemplo que considero elementar, quase caricatural, mas que é verdadeiro. Quem ocupar o Estado hoje e não tiver uma base social forte no meio dos trabalhadores do setor de eletrônica, de computação, no meio dos controladores de voo e da informática em geral não dirige o país. Não se trata mais de simplesmente fazer as metalúrgicas funcionarem. A questão do poder é muito mais complexa do que antes. E como essa complexidade, essa complexificação das relações de classe, não está suficientemente amadurecida na esquerda, as categorias tradicionais esbarram com a realidade do Estado burguês moderno, com a realidade das novas dimensões do poder, que vão desde o acúmulo de informações e o armazenamento do conhecimento às ramificações deste poder em determinados setores da economia. As condições de disputa, hoje, são completamente diferentes. Então, qual é o impasse? O impasse são as categorias velhas em confronto com o mundo novo. E isso ou leva para a ira, a raiva, a inconformidade, ou leva para o reformismo.

Eu acho que o congresso do PT deu um grande salto neste sentido, porque começou a lidar com novas categorias, começou a lidar com a questão da hegemonia, com a questão da evolução revolucionária, com as questões colocadas, em última análise, por esse “último salto” da modernidade. Quando Castoriadis esteve aqui em Porto Alegre, assistiu a uma das assembleias populares nas microrregiões do município. Havia uma representação de umas 50 a 60 entidades dessa microrregião, com aproximada-

mente 1.300 pessoas. O que levou Castoriadis a dizer: “Eu sempre vi as organizações e as lideranças populares se mobilizarem contra o Estado. Nunca tinha visto elas se mobilizarem para orientá-lo. Foi a primeira vez que vi este fato”.

Portanto, eu considero que pode existir um antídoto a essa visão social-democrata de direita, pois a social-democracia é universalmente uma visão de direita. A social-democracia que nós temos no Brasil tende para o socialismo, para uma visão revolucionária que supera o simples gerenciamento do Estado, para sustentar uma modificação radical. Nossa experiência é, de uma parte, um antídoto ao empirismo que leva à espontaneidade, pois pretende tensionar e eliminar as barreiras burocráticas que separam o Estado e a sociedade. De outra parte, é, também, uma tarefa teórica, uma tarefa de elaboração teórico-filosófica, em relação à qual estamos bastante atrasados, na minha opinião, porque nossa herança ainda é uma herança do marxismo da III Internacional. Mas, de qualquer forma, eu creio que nós temos novos elementos. O PT é o único partido, na minha opinião, que tem elementos novos para pensar essa nova realidade.

Proposta - Há quatro anos atrás, o PT colocava a idéia dos conselhos populares como uma panacéia, como se fossem capazes de solucionar todos os problemas e impulsionar uma revolução não muito definida. Com o andamento dos governos, ficou claro que os conselhos populares não são uma panacéia, mas constituem um componente importante do processo de democratização, embora não contemplem o conjunto da cidadania. Na realidade, eles só envolvem uma parcela mais organizada da população e, mesmo assim, organizada dentro de um modelo específico de organização. Os não organizados também têm algum outro modelo de organização no plano da



O plano de obras é decidido e fiscalizado pela população organizada

cultura, do imaginário. Se os conselhos não são mais concebidos como panacéias, como democratizar, como aprofundar uma estratégia de radicalização democrática com a perspectiva de emancipar o homem, inclusive frente ao domínio do Estado, frente a esta racionalidade do Estado?

Tarso - Há uma polêmica do Mandel com Alec Nove, autor de “Socialismo e Mercado”, sobre a questão dos conselhos, as questões dos soviets, em que Nove considera como, numa sociedade com este grau de complexidade, os soviets dos produtores de bolsas e sapatos se articulariam com os soviets dos produtores de uma determinada área da petroquímica para combinar a produção dos elementos químicos que compõem a indústria coureiro-calçadista com o número de bolsas e sapatos necessários para o mercado nacional e internacional. Ele afirma que essa combinação é impossível e que a dificuldade dessa combinação estava, inclusive, na raiz da experiência soviética e de todas as experiências similares. Tanto que os con-

selhos tiveram uma curta sobrevivência na União Soviética, por um lado, por sua incapacidade de apresentar um projeto global, que funcionasse, para a sociedade e, por outro, pelo cerco internacional que se fez à Revolução Russa, que necessitava de um comando centralizado e rigoroso para disputar a sua própria sobrevivência.

A Comuna de Paris, que foi a experiência celular desse processo e o



Arquivo FMIPA

paradigma dessa forma de governar, ocorreu em condições muito especiais e num território muito reduzido. Não acho que ela seja uma experiência nula, uma experiência fracassada historicamente; ela foi um dos elementos do processo de formação de um projeto para um novo Estado.

De outra parte, eu concordo com o Ochetto, quando sustenta que a esquerda socialista tem que compreender que o curso revolucionário da Revolução Francesa não desapareceu, ou seja, que a questão da representação, da delegação, do estado de direito, da cidadania, sequer se realizaram historicamente nos moldes dos grandes teóricos revolucionários e das aspirações das massas populares que fizeram a revolução. Estas foram, inclusive, depois instrumentalizadas a partir da formação do Estado burguês clássico.

Em nosso caso particular, eu acho que temos que compreender a existência de uma tensão corporativa permanente nos conselhos populares. A primeira tensão corporativa é a tensão com o corpo-

rativismo geográfico, ou seja, a perspectiva de que o "meu" bairro, a "minha" zona, a "minha" microrregião é o que interessa, representa todos os problemas da cidade e que, portanto, "eu" como cidadão "sou" o cidadão da microrregião e não da cidade, do país e até, na nossa visão, o cidadão do mundo. Sustento que a disputa política que se processa para as administrações é realizar um combate frontal contra o corporativismo que é, por assim dizer, "natural" nos conselhos.

O PT tinha uma visão metafísica dos conselhos, com o mesmo grau de ilusão metafísica que os bolcheviques tinham dos conselhos da Revolução Russa. Os conselhos não conseguiram responder aos desafios históricos. Mas, em nosso caso específico, nós temos a vantagem de poder aprender a refazer este projeto em condições de combinação com a representação política. Nós somos obrigados a conviver com instituições formalmente universais, que foram instituídas pelo Estado burguês e cujo grau de representatividade, maior ou menor, depende da própria politização da sociedade. Ou seja, nós temos que conviver com a Câmara de Vereadores, com a Assembléia Legislativa, nós temos que conviver com o Estado representativo existente. Eu acho que essa dinâmica e essa relação crítica permanente entre as instituições repre-

A esquerda aprendeu a dirigir um Estado que não é o seu, num momento de crise profunda, sabendo responder às demandas da população

sentativas e as instituições de "representação" direta dos trabalhadores é que podem permitir o desaparecimento dessa tensão corporativa. Entendo que uma classe só é uma classe madura para dirigir a sociedade quando o seu projeto não é só para a sua classe, quando apresenta um projeto para todas as classes, até dizendo para algumas que, no seu projeto, elas vão desaparecer socialmente.

Proposta - Essa estratégia hegemônica tem, evidentemente, que contemplar toda a diferenciação da sociedade, que não é apenas sócio-econômica, mas também cultural, de estilos de vida, de subculturas e muitas outras. Os conselhos, em si, não respondem a essa diferenciação. Respondem estritamente a determinadas demandas de parcelas da população urbana. E aí surge outra questão. O conjunto desses diferentes segmentos, dessas diferentes formas e estilos de vida, nem sempre formula politicamente suas demandas, não tem suas questões colocadas para o Estado. Muitas vezes, elas estão colocadas apenas no plano da cultura, no plano da utopia. Por outro lado, o Estado está comprometido com uma racionalidade dominadora, opressiva, jurídico-burocrática. Como, então, combinar uma estratégia sócio-estatal de transformação desta racionalidade do Estado com o fortalecimento desses múltiplos movimentos, dessas múltiplas formas de organização que se verificam no interior da cidadania? Articular essas duas dimensões me parece uma questão vital para qualquer projeto estratégico de hegemonia.

Tarso - A disputa pela hegemonia é uma disputa que só pode se dar de maneira universal, numa sociedade com cena pública livre e aberta. A hegemonia, tomada localmente, numa determinada cidade, pode propor determinados avanços, realizar determinadas reformas nesta racionalidade jurídico-política do Estado e proporcionar algumas melhorias, mas ainda dentro da lógica global do grande capital. Ela pode fazer reformas, em última análise. A disputa pela hegemonia numa determinada sociedade é um processo nacional e um processo que passa por uma ruptura desta lógica racional, dessa racionalidade do Estado em escala nacional. Ou seja, eu entendo que o processo de reformas numa cidade só

pode adquirir uma dimensão verdadeiramente revolucionária se integrado a um processo de reformas de caráter nacional. Agora, como se resolve isso no terreno da chamada direção política local, do poder local - que é uma expressão pela qual não tenho muito apreço?

Eu acho que essa questão se resolve através da luta política. Como se desmonta a lógica do Estado, a lógica desta fração do Estado que nós dirigimos? Só através da disputa política. Vou dar alguns exemplos bastante concretos. Nós tivemos um impasse na cidade entre uma visão que sustentava que nós governávamos só para os trabalhadores e uma visão que sustentava que nós éramos os trabalhadores no governo, governando para o conjunto da sociedade. São dois caminhos absolutamente diferentes. Se somos um governo só para os trabalhadores, eu entendo que as decisões dos conselhos populares são decisões de governo. Se nós somos os trabalhadores, que recebemos uma delegação dos trabalhadores para governar para toda a sociedade, eu entendo que a mediação política do governo é uma mediação que estabelece relações universais para a cidade e que, por exemplo, aquilo que interessa a outras classes e frações de classe, como a limpeza da cidade, a qualificação da cidade como um todo, é uma obrigação do governo e é uma questão que deve ser disputada nos próprios conselhos, até para dizer que sem isso é impossível governar.

Ninguém governa sob o cerco global das camadas médias vinculadas com a classe dominante da cidade. Vide as experiências tentadas por determinadas correntes da esquerda no governo. Então, a proposta de governar para toda a cidade, segundo hierarquias determinadas pela nossa visão de classe, pelo nosso programa, é que tem condições de universalizar a direção dos trabalhadores.

Essa tensão é uma tensão resolvida pela política, no momento em que se constituem as decisões estratégicas do governo e se organiza o orçamento público. Por exemplo, nós precisamos fazer reformas na rede de água em determinados bairros da alta classe média da cidade. Se os conselhos populares disserem não, nós devemos implementar mesmo assim essa decisão. Mas, se os conselhos disserem que sim, é porque compre-

deram politicamente esta necessidade. Ou seja, compreenderam a necessidade humana e política do Estado que, em última análise, tem obrigações universais em relação a toda a sociedade; que a questão da água, do lixo, da saúde dizem respeito a toda a cidade.

Agora, aqueles que forem investimentos fundamentais devem obedecer a uma hierarquia política e essa hierarquia política é dada, também, pela disputa que se trava no interior dos conselhos populares. Exemplo: nós temos, vamos supor, 55 bilhões de cruzeiros para investir esse ano e a população sabe que, desses 55 bilhões, aqui no "meu" bairro, "eu", trabalhador, vou ter 5 bilhões só, porque temos outras zonas da cidade. Esses 5 bilhões eu tenho que apontar a sua aplicação em suas prioridades. Esta é uma relação política que, ao mesmo tempo, tem uma dimensão prática, ou seja, a própria possibilidade do orçamento do governo responder a isso. O que se produz com isso em última análise? Eu acho que o que se realiza é precisamente a disputa pela hegemonia em termos locais. Ou seja, há um acúmulo político e há a formação de uma consciência nova, que pensa o povo como um todo e estimula a eliminação de uma visão corporativista geográfica, que é a característica dos movimentos sociais de periferia.

**"Nunca
tinha visto
as lideranças
populares se
mobilizarem para
orientar o Estado",
disse Castoriadis ao
visitar Porto
Alegre**

Hegemonia e novo "senso comum"

Proposta - Na visão clássica a hegemonia se referia ao consentimento. Hoje, existe uma discussão de que não basta o consentimento para consolidar a hegemonia; que novas energias, novas formas de pensamento, novas concepções



Arquivo PMPA

de mundo e estilos de vida, inclusive, entram nesse processo. Um governo municipal pode alcançar uma determinada legitimidade, um consentimento da população do município, pode ser eficiente na gestão administrativa e isso sem dúvida é importante. Mas, será o suficiente para garantir um caminho hegemônico?

Tarso - Eu creio que não. Eu creio que isto apenas estabelece relações episódicas na sociedade e francamente superáveis pela relação clientelista tradicional, que é a relação "natural" numa sociedade como essa. Se nós, eventualmente, perdêssemos a próxima eleição, eu tenho convicção de que seriam retomados aqui na cidade os velhos métodos e as lideranças populares seriam novamente instrumentalizadas. Essas lideranças reais que estão aí - que são do PDS, do PMDB, do PT, do PDT e que processualmente se tornaram lideranças que expressam um momento constitutivo da cidadania - são obrigadas a realizar esse movimento pela dimensão e importância

política que nós emprestamos à sua representatividade e pelo tipo de relação que elas estabelecem conosco enquanto Estado.

Agora, eu acho que a consolidação do processo hegemônico, que é consentimento, consenso e, em última análise, é também capacidade de exercer a coerção legitimada e a capacidade de direção sobre a sociedade, só se verifica através de uma profunda mudança ideológica e cultural na sociedade; sobretudo cultural no seu sentido amplo. Isto quer dizer que se produzam novos hábitos, se constituam novas lideranças, as pessoas alterem a sua visão de mundo e estabeleçam um novo "senso comum", no sentido de que seja tão comum as pessoas serem solidárias e participativas, como é comum, ordinariamente, as pessoas serem individualistas e ausentes das grandes decisões e das mobilizações das suas regiões. Então, a formação de um novo senso comum é, em última análise, o fundamento das alterações de hegemonia na sociedade. E daí, como dizia Gramsci, não é suficiente criar uma nova forma de arte e novas formas de expressão artísticas, é necessário criar uma nova cultura, o que supõe uma nova ética, novas relações morais e uma nova visão da política. Por isso, eu considero que a questão cultural - a disputa sobre os rumos culturais da sociedade, as grandes discussões teórico-filosóficas, a integração da arte com a vida do povo - tem condições de criar uma opinião pública independente, capaz de formar um antídoto à dominação, que se processa pelos grandes meios de comunicação.

Eu tenho consciência, creio que o governo todo tem consciência, de que o nosso trabalho é um trabalho precário, no sentido de que ele precisa um largo período

Ninguém governa com o cerco global das camadas médias vinculadas à classe dominante local

do para ser consolidado. E nós precisamos de uma série de mediações políticas para que este largo período possa se processar. Eu acho que em mais dois períodos de governo, por exemplo, nós mudaríamos radicalmente as relações políticas na cidade. Relações que nós mudamos profundamente, embora essas ainda sejam, hoje, mudanças parciais.

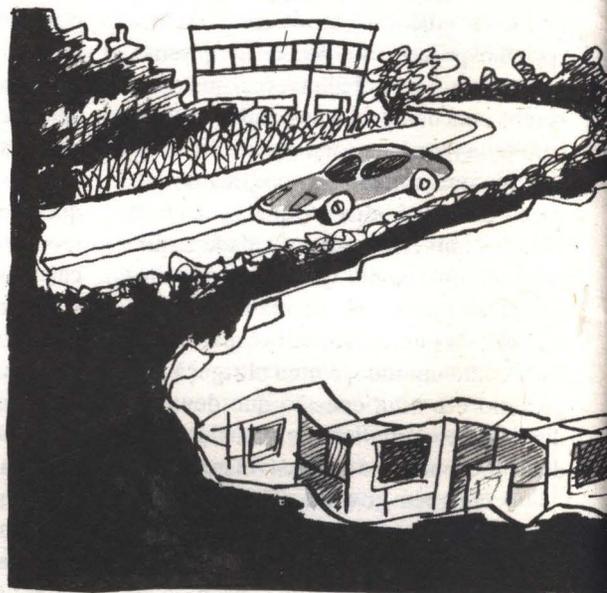
Costumo dar um exemplo que considero muito importante. Quando nós chegávamos nas reuniões dos conselhos populares, no primeiro ano, nas primeiras reuniões, recebíamos de 20 a 30 pedidos individuais. Hoje, recebemos um, dois ou três, no máximo. Se são pedidos de serviços que todo cidadão tem o direito de fazer, nós os encaminhamos para os órgãos competentes. Mas, se são pedidos de investimentos e intervenções pesadas, nós respondemos: "O local apropriado para tu disputares isso é no próprio conselho popular".

Proposta - O clientelismo é produto, sobretudo, de um Estado autoritário, de uma via de modernização conservadora implementada na sociedade brasileira, onde o cidadão se configurou de forma subordinada ao Estado, ou seja, o cidadão foi objetivado pelo Estado, os direitos de cidadania foram objetivados pelo Estado. O cidadão não foi sujeito desses direitos. Isso acabou se consolidando como uma forma onde os cidadãos, em sua maioria, são sinônimos de clientes, aqueles que recebem benefícios. E, na realidade, o que esses cidadãos cobram de uma gestão pública é que esta seja distribuidora de benefícios, quer individuais, quer coletivos. A maioria da população não pensa como os que participam dos conselhos. Agora, o processo de superação dessa consciência de cidadão-cliente, de não cidadão ativo, é, muitas vezes, pensado como decorrente da ação do governo. Outras vezes, como consequência da ação do partido, ou ainda, através da auto-organização da cidadania, dos movimentos. Como você vê essas questões?

Tarso - Acho que o momento constituinte mais importante desse processo é o da entrada das pessoas, das represen-

tações dentro da esfera do Estado. Ou seja, as pessoas ocuparem o Estado de tal forma que percebam que o Estado tem uma receita, uma despesa e que, gerido de maneira revolucionária, é um Estado que promove uma luta pela renda da cidade. Ou seja, a compreensão por essas representações diretas do movimento social, a visão de que estão superadas, pelo menos politicamente, as fronteiras burocráticas que separam o cidadão de seu Estado, é uma visão real. Isso subverte completamente as relações da máquina com a cidade, as relações políticas internas do governo e também do governo com a sociedade.

Vou te dar um exemplo que acho muito importante. No processo do orçamento participativo do ano de 1991, foram listadas 1.025 ações, serviços que requerem investimentos e obras reivindi-



casas. Dessas 1.025 demandas, 225 apenas vão participar do plano de investimento esse ano. Essas 225 foram selecionadas pelos 503 delegados e propostas pelos 32 representantes das microrregiões, que têm uma reunião por semana. A cultura que se instala nessa relação é que não é o Olívio Dutra [atual prefeito de Porto Alegre], o Tarso, o governo que escolheram para nós que benefícios iremos ter. Somos nós mesmos que escolhemos estes benefícios, porque decidimos no interior do Estado, sabendo a receita e a despesa e quais são as nossas prioridades. Desta forma, é possível superar este afastamento que ordinariamente o Estado burguês promove em relação à ci-

dadania, afastamento que transforma o cidadão num "cliente", num objeto da política tradicional.

Esse momento em que o cidadão se cola ao processo político não é um momento puramente administrativo, é um momento de disputa, é o produto de uma sucessão de disputas que se deu, neste caso concreto, em cima de 500 e tantas reuniões realizadas na cidade, onde o governo se expôs, inclusive, a um duro debate, onde nós recebemos, muitas vezes, "um dedo enfiado na cara". E respondemos com "um dedo enfiado na cara" também, quando isso se fez necessário. Então, esse ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado para compreendê-la por dentro, faz com que a cidadania compreenda não só as possibilidades, como também as limitações do Estado que está aí.



Vou te dar outro exemplo prático. Aqui em Porto Alegre, as representações das massas populares da periferia, retiradas democraticamente na cidade, cercaram politicamente a Câmara de Vereadores, para que ela não diminuísse o IPTU. Não fui eu nem o Olívio que fomos lá. Foram essas representações de toda a população da cidade que exigiram que a Câmara de Vereadores mantivesse o IPTU, o que levou um vereador da direita a dizer: "É a primeira vez que vejo a população lutando para que se cobre impostos elevados". É porque ele não tinha uma visão do que estava em disputa. Mas, aquelas lideranças que estavam lá sabiam que a tributação progressiva era uma tri-

butação que honrava precisamente as suas necessidades e satisfazia, portanto, os próprios investimentos que elas tinham determinado.

Então, esse processo é um processo de ingresso da cidadania na máquina estatal, é um processo de destruição das fronteiras burocráticas existentes entre o Estado e a sociedade. Isso pode promover efetivamente uma relação de co-responsabilidade, sem que o governo perca os seus atributos e a sua responsabilidade de dirigir e, inclusive, de dizer não, às vezes, contra os próprios conselhos. Um conselho popular que decidir, por exemplo, que vai pegar para sua região não os 5 bilhões que estão distribuídos de maneira democrática entre as regiões da cidade, mas 15 bilhões, o governo vai dizer não, porque existem pessoas que são tão ou mais necessitadas em outras regiões da cidade.

Essa relação, que é de co-responsabilidade e de disputa, é que pode produzir consensos cada vez mais qualificados, cada vez mais superiores e que permite uma hegemonia da esquerda no processo político em escala local. E isso, desdobrado em escala nacional e por variadas formas, desemboca num processo mais amplo e mais complexo de disputa pela hegemonia.

Cidade ideal e cidade real

Proposta - Você acha que a maioria da população, que são cidadãos passivos frente a esse processo, compreende o que está se passando?

Tarso - Uns compreendem completamente; outros, em parte; outros, ainda, não compreendem. E esta diversidade de apreensão da realidade faz parte desta disputa. O que nós percebemos, o que a nossa relação empírica pôde acumular até hoje, é que compreendem muito mais do que antes. Não é incomum, por exemplo, as pessoas me atacarem na rua, a mim ou ao Olívio, para dizerem: "A minha rua é a prioridade número 5". Porque eles mesmos determinaram estas prioridades;

O enfrentamento cultural em todas as esferas da vida social pode criar uma opinião pública independente, um antídoto à dominação

sabem como se dão as "pontuações" de cada prioridade, porque são determinadas por eles mesmos.

No entanto, isso não se faz somente em quatro anos. Ainda existem, por exemplo, disputas - e vão sempre existir - internas entre as próprias lideranças reais, onde algumas entidades não querem participar do conselho, porque acham que dão um jeitinho pelo lado. Ou acham que o conselho é aparelhado pelo PT, ou pelo PDS, ou pelo PTB, ou pelo PDT. Este é um problema da relação recíproca entre educador e educando, em última análise. É uma relação permanente. Nós, por exemplo, temos por posição política não nos recusarmos a ir dialogar com a associação de bairro que não quer participar do conselho. Só que nós falamos: "Nós estamos recebendo vocês enquanto organização comunitária, participando desta reunião, mas nós vamos tratar aqui daquilo a que todo cidadão tem direito 'natural', que é a questão da iluminação, a questão dos serviços, sobre os quais qualquer cidadão pode telefonar para a Prefeitura. Agora, investimentos pesados na região, não é aqui que se discute; é no conselho. Esgoto, reforma da rede de água, implantação de escolas ou de praças, não é aqui que vamos discutir. Existe um foro para isso". E daí, processualmente, estas associações passam a participar. Algumas - ali onde predomina o individualismo e uma certa saudade de uma relação clientelista - não querem participar.

Proposta - Uma questão muito debatida pelo PT, desde 1988, foi a reforma urbana. E um instrumento jurídico que pode ser utilizado por uma estratégia de reforma urbana é o Plano Diretor. Mas,

o mais importante, é um plano de ação que possa ser assumido pela sociedade, voltado para a transformação das estruturas, o que significa enfrentar interesses dos especuladores do mercado imobiliário, do setor de transportes e outros. No entanto, me parece que muitas prefeituras de esquerda ou se abstiveram de enfrentar essas questões ou não tiveram força suficiente para enfrentá-las. Como você vê isso?

Tarso - Nós conseguimos enfrentá-las parcialmente. A visão tradicional de planejamento remete para uma cidade ideal que nunca vai existir, ou seja, na qual se vê a vida coletiva das vilas populares como algo provisório que um dia será "removido". Como enfrentamos essa questão? Através de uma polêmica que se deu ao nível do planejamento e produziu a superação de uma visão normativa tradicional de cidade. Disso decorrem dois movimentos: um de natureza econômica, outro de natureza político-jurídica. O primeiro é o da tributação progressiva, onde nós taxamos violentamente os vazios urbanos especulativos na cidade, fazendo com que os especuladores desovem as suas mercadorias (a terra) para tentar melhorar um pouco o acesso da população à terra. O segundo se verifica através da regularização fundiária na cidade, que é um movimento explícito e público de reconhecimento da diversidade da cidade, que se dá a partir de uma relação com a cidade real e não apenas com a cidade formal. Neste movimento as pessoas integram um processo jurídico e ao mesmo tempo político, no qual buscam a garantia do seu direito de moradia, independente da visão tradicional de planejamento.

Eu acho que isto tudo é insuficiente, mas esta é uma carência global do nosso partido. Eu entendo que, no geral, a tradição da esquerda em matéria de planejamento é uma tradição formalista-normativa, ou seja, de que um dia nós teremos a cidade "ideal" e todos os cidadãos terão sua casinha e seu jardimzinho na frente e o seu edifício pequeno com os espaços em torno. É necessário mudar radicalmente isso. É necessário compreender a dinâmica da cidade como uma dinâmica aberta, construída pela cidadania, bem como estabelecer uma relação entre uma visão global de cidade

Uma manifestação cercou a Câmara de Vereadores em defesa do IPTU progressivo. A população sabia em que o dinheiro seria aplicado e brigou por isso

com as aspirações da cidadania, e tomando as aspirações da cidadania não apenas como aspirações dos engenheiros e arquitetos, mas dos moradores reais da cidade. Eu considero que nós estamos construindo esta visão e acho que, no nosso segundo governo e nos próximos governos do PT, teremos uma maior incidência na realidade urbana, a partir desses pressupostos.

Proposta - Existe alguma idéia clara sobre como ser eficiente, como dominar esta máquina burocrática do Estado, sem perder a perspectiva de concretização da utopia?

Tarso - Eu creio que sim - e vou até mais longe. A utopia, tomada naquele sentido de Bloch de "utopia concreta", de utopia possível, só pode ser construída com eficiência. Eu me recuso a adotar uma visão tradicional da esquerda clássica de que a eficiência é uma categoria do capitalismo. A eficiência é uma categoria da humanidade. A eficiência pode ser dirigida num ou noutro sentido, segundo a visão que se tem de história da sociedade. E a nossa experiência, pelo menos aqui em Porto Alegre, mostra que é possível exigir que as próprias instituições da população organizada sejam eficientes. Por exemplo, em duas regiões da cidade, estão se instalando as chamadas "comissões de acompanhamento", isto é, de fiscalização das obras, que antes era realizada de forma espontânea pelos conselhos e estão se formalizando nessas comissões. Elas têm alguns vícios, mas, de qualquer forma, significam uma tendência para a eficiência, ou seja, a própria população organizada quer fiscalizar a

eficiência e ser eficiente, portanto, nessa fiscalização.

Eu acho que há um estereótipo da esquerda de oposição entre a técnica, a ciência e a política, que considera que a política se sobrepõe à ciência e à técnica. Esta é uma visão idealista, metafísica, assim como é uma visão cientificista e positivista considerar que a ciência ou a técnica devem dominar a política. Ciência, técnica e política pertencem a uma mesma totalidade. E essa totalidade, que integra o conhecimento humano, a tradição cultural, a tradição histórica, é capaz de gerar sujeitos aptos para implementar os seus projetos. Isso é um resgate que nós temos que fazer, principalmente numa sociedade complexa, cada vez mais armazenadora do poder através do conhecimento e através da ciência e da técnica. Portanto, eu acho que nós temos a obrigação de ver e propor eficientemente a realização da "utopia concreta", senão ela será sempre uma utopia no sentido estrito. Não será Bloch e muito menos Marx, que ousou prever a possibilidade da eficiência absoluta e irrealizável.

Proposta - Você gostaria de fazer alguma consideração para encerrar esta entrevista?

Tarso - Aqui na cidade, neste momento, inicia-se um grande movimento da direita, do conservadorismo, do populismo para cercar a administração popular no ano eleitoral. Todos os meios de comunicação com os quais nós mantivemos e mantemos um diálogo ou uma disputa - inclusive conversas, discussões políticas com as grandes cadeias de informação - começam a se organizar para "retomar" essa fração do Estado, que sempre tinha servido aos interesses da classe dominante na cidade. Nós achamos que vamos ganhar a eleição em Porto Alegre, porque temos hoje uma tessitura de relações na cidade que nos permite formar bolsões de opinião pública contrários ao conservadorismo. Agora, seja qual for o resultado desse processo, quero dizer que esta experiência que está se fazendo aqui tem traços muito importantes para serem apropriados pelo Partido, visando um combate sobre os rumos do país e uma disputa sobre a capacidade da esquerda para ser governo a partir de 1994. ■

Tratado sobre a questão urbana

Por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis

O texto que se segue é resultado do encontro - em junho deste ano - de ONGs e movimentos sociais sobre reforma urbana, realizado no Fórum Global da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - a Rio-92 -, através do Fórum Internacional sobre Reforma Urbana. É o Tratado sobre a Questão Urbana assinado pelas organizações participantes.

Introdução

1. Desde o fim da II Guerra Mundial consolida-se um modelo de desenvolvimento que coloca como central o crescimento econômico, a acumulação de capital, o lucro. Demonstrando uma voracidade sem limites, este modelo de desenvolvimento subordina a seu objetivo maior o bem-estar dos seres humanos, criando uma crescente e perversa concentração da riqueza e disseminação da pobreza. Para atingir este crescimento sem limites, empresas e governos têm consumido as reservas naturais do planeta, destruído o patrimônio ambiental e criado países e cidadãos de primeira, segunda e terceira categorias.

2. Esse crescimento econômico, baseado fundamentalmente na expansão industrial e do consumo, deu origem à expulsão da população do meio rural, a um intenso processo de urbanização, ao surgimento das grandes metrô-

poles mundiais, e a todos os graves problemas decorrentes do empobrecimento e da degradação ambiental.

3. O urbano redimensiona-se como centro das atividades humanas e como ponto focal de processos políticos e econômicos. As cidades tornam-se centros de gestão e de acumulação do capital organizados em escala planetária, nú-



J. R. Ripper / Imagens da Terra

cleos de comando de uma vasta rede que integra o urbano e o rural. Essa dimensão territorial expressa uma crescente integração entre as problemáticas rurais, urbana e meio ambientais.

4. Hoje, milhões de pessoas se concentram em centros urbanos e vivem em críticas situações de poluição das águas, do ar, do solo, privados de qualquer perspectiva de satisfazer suas mais elementares necessidades de alimentação, moradia, abastecimento de água, esgotamento sanitário, serviços de coleta e destinação final adequada do lixo urbano, transportes públicos.

5. Esta situação leva a uma deterioração das condições de saúde, comprometendo a própria reprodução da vida e sobrecarregando especialmente as mulheres, no que diz respeito às suas responsabilidades cotidianas e junto à comunidade.

6. O empobrecimento e a degradação ambiental se tornam mais agudos em razão da política neoliberal praticada pelos organismos financeiros multilaterais e pelos governos que se desobrigam de investir em infra-estrutura urbana e em políticas sociais, provocando uma agressão à cidadania sem precedentes na história moderna e obrigando as mulheres a assumirem uma carga crescente no papel que têm na produção do habitat e na organização popular.

7. A produção da cidade, de seus equipamentos e serviços, se faz privatizando o espaço público, submetendo-o aos interesses dos monopólios e do grande capital, sem a necessária atenção aos interesses dos cidadãos e à melhoria de sua qualidade de vida.

8. Ao submeter à lógica do mercado a prestação de serviços tais como saúde, educação e moradia, estas políticas promovem a exclusão dos empobrecidos, que não têm como pagar estes bens e serviços, tanto no Norte quanto no Sul. O resultado é um crescente número de sem-casa, meninos de rua, favelas, cortiços e periferias desequipadas, destruindo identidades, valores culturais, estruturas familiares e levando

muitas mulheres a assumirem o sustento de suas famílias.

9. Esta realidade não somente se expressa nos fenômenos descritos, mas se manifesta no mundo inteiro em um incre-

Há uma crescente integração entre as problemáticas rural, urbana e ambiental

mento da violência urbana, assassinato e repressão de incontáveis crianças, mulheres, sem-teto, assim como atinge também lideranças de movimentos sociais que lutam por democracia e melhores condições de vida nas cidades.

10. Uma ação reguladora dos governos se faz necessária para garantir maior justiça nas relações sociais. Ao contrário do que propõe a visão neoliberal, a atuação do Estado deve afirmar o desenvolvimento das políticas públicas e obedecer à lógica da inversão de prioridades, visando atender as camadas que mais se pauperizam por decorrência dos programas de ajustes estruturais.

11. O que está em causa é a necessidade de criação de um novo modelo de desenvolvimento sustentado, que tenha como objetivo o bem-estar da humanidade, em equilíbrio com a natureza, assentado centralmente nos valores da democracia e da justiça social, hoje e para as gerações futuras, sem qualquer discriminação de gênero, econômica, social, política e de crença.

12. A ativa participação da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais, das entidades e associações populares, introduz novos atores como agentes decisivos na construção de um novo modelo de desenvolvimento e requer dos organismos internacionais e dos governos que estes os aceitem como interlocutores legítimos e se abram à participação democrática.

13. Para enfrentar esta situação se impõem modificações substanciais nas atuais e futuras condições de vida das amplas maiorias da população, que só podem ocorrer mediante a realização de um amplo conjunto de reformas, que incluem, entre outras, a Reforma Agrária, a Reforma Urbana, a Reforma do Estado e das instituições internacionais tais como a Comunidade Européia e as instituições vinculadas ao sistema das Nações Unidas - FMI, Banco Mundial, Habitat -, que termine com a dependência dos povos em relação aos países centrais, assim como mudanças nas políticas sociais e econômicas dos governos do Norte em relação aos povos e governos do Sul.

14. Uma Reforma Urbana se faz necessária baseada na expansão da participação dos cidadãos no processo de decisão das políticas a nível local, nacional e internacional, onde os valores políticos e culturais do dia-dia possam ser transformados.



J. R. Ripper / Imagens da Terra

Princípios fundamentais

15. Direito à cidadania - entendido como a participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças.

16. Gestão democrática da cidade - entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, submetida ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritário o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular.

17. Função social da cidade e da propriedade - entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, como o uso so-



Nando Neves / Imagens da Terra



cialmente justo do espaço urbano, para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

Propostas

18. Democratização das cidades e povoados garantindo direitos nacional e internacionalmente reconhecidos, a criação de novos direitos, bem como invertendo prioridades na alocação dos recursos públicos locais, nacionais e internacionais em função dos setores sociais mais empobrecidos.

19. Condicionar os processos de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, em sua dimensão pública e privada, às potencialidades do meio físico, à infra-estrutura, ao equilíbrio ecológico, à preservação do patrimônio histórico e cultural, às práticas culturais.

20. Articulação dos poderes públicos, dos agentes privados e setores sociais, criando mecanismos participativos para a formulação de políticas públicas,

aproveitando tecnologias e processos alternativos que possibilitem o máximo aproveitamento dos recursos naturais e materiais, dentro da perspectiva social e de sustentabilidade.

21. Criação de mecanismos de controle pela sociedade civil e pelos governos locais dos recursos captados e do endividamento contraído internacionalmente para investimentos em projetos urbanos.

22. Estabelecer um novo equilíbrio entre a cidade e o campo para que juntos garantam um futuro comum, com circuitos curtos de abastecimento que eliminem os intermediários e estabeleçam uma relação direta entre produtores do campo e consumidores da cidade, descentralizando os centros de abastecimento e gerando formas de organização dos setores populares na aquisição dos produtos: gerar processos que permitam devolver ao campo água, ar e solo limpos, graças à gestão e operação tecnológica dos ciclos de consumo e dos processos de reciclagem.

23. Universalizar a cobertura dos serviços de saneamento básico e de infraestrutura, equalizando o acesso a todos os usuários urbanos e rurais.

24. Ampliar e garantir a participação da população, fortalecendo a participação das mulheres, através de canais institucionais, tanto no Executivo quanto no Legislativo, que permitam seu en-

volvimento nos processos de planejamento, fiscalização e tomada de decisões.

A deterioração da vida urbana tem sobrecarregado especialmente as mulheres, em suas responsabilidades cotidianas na família e na comunidade

25. Promover o direito à informação, bem como o acesso dos setores populares aos meios de comunicação de massa.

26. Promover e estimular a constituição, ao nível local, nacional e internacional, de fundos e mecanismos autônomos de gestão para a produção de moradias, materiais de construção e equipamentos urbanos; e garantir o controle social sobre a destinação destes recursos.

27. Estimular a aplicação de recursos do orçamento público para a criação de empregos produtivos, potencializando o surgimento de oficinas, microempresas, cooperativas e outras formas de emprego e geração de renda.

28. Priorizar o transporte de massa nas suas diversas modalidades bem como



Tatso Marcelo / AJB

Uma ação reguladora dos governos se faz necessária para garantir maior justiça nas relações sociais

a substituição da atual matriz energética por outras não poluentes.

29. Apoiar campanhas que venham a reconhecer direitos civis iguais ao acesso à terra e à moradia para as mulheres e reforçar a necessidade de que elas venham a assumir também responsabilidades nos processos de direção dos movimentos sociais, tal como está colocado na Agenda 21.

30. Criar condições em termos sociais, econômicos, ambientais e legais, para evitar despejos, remanejamento forçado de populações, ou qualquer forma de transferência sem a prévia discussão e concordância das populações envolvidas.

Compromissos

31. Os signatários deste Tratado concordam em criar e participar de um Fórum Global "Por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis", que contribua para o avanço dos movimentos sociais e para a construção de uma vida digna nas cidades, através da ampliação dos direitos ambientais, econômicos, sociais e políticos de seus habitantes, mudanças na gestão da vida urbana e em sua qualidade de vida, na construção de um meio ambiente a ser desfrutado pela nossa e pelas futuras gerações.

32. Este Fórum se propõe a priorizar as ações que favoreçam os setores populares mais sacrificados pelos processos de exclusão

social determinados pelo atual modelo de desenvolvimento.

33. Os compromissos deste tratado incluem:

a) documentar e denunciar expulsões massivas de moradores de seus locais de moradia e demais violações relativas à deterioração ambiental e aos direitos de moradia;

b) promover o intercâmbio local, nacional e internacional de informações, experiências, especialistas e assistência técnica entre os signatários deste Tratado;

c) realizar atos de solidariedade e apoio a indivíduos e/ou grupos que vivenciam repressão ou retaliação por seu trabalho e suas lutas pelos direitos à cidade, à moradia e a um ambiente ecologicamente equilibrado;

d) sistematizar, analisar e difundir o conhecimento acumulado, e promover



Árvore da Vida no Fórum Global da Rio-92

Queremos estabelecer um novo equilíbrio entre a cidade e o campo para que juntos garantam um futuro comum

novos estudos, que impulsionem as ações voltadas a conquistas sociais nos campos da vida na cidade e nos povoados, da moradia e do meio ambiente, articulando organizações populares e centros de apoio e investigação social, com o fim de potencializar este trabalho e as lutas sociais;

e) apoiar e assessorar ações de articulação, pressão e negociação, ao nível local, nacional e internacional, em defesa dos princípios e propostas deste Tratado;

f) intervir em todas oportunidades que permitam o fortalecimento das relações entre movimentos sociais, redes de ONGs, fóruns e municípios democráticos, ao nível local, nacional e internacional;

g) estimular iniciativas de articulação e ações conjuntas entre os signatários deste Tratado, que permitam atender a realidades, dinâmicas e mecanismos específicos requeridos por seus objetivos e pela realidade social onde atuam.

34. Para assegurar a efetiva constituição do Fórum Global "Por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis", os signatários constituem uma comissão composta por um representante da Coalizão Internacional do Habitat - HIC, por um representante da Frente Continental de Organizações Comunitárias - FCOC e por um representante do Fórum Brasileiro de Reforma Urbana.

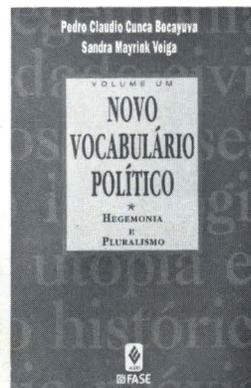
Rio de Janeiro, junho de 1992

Coalizão Internacional do Habitat - HIC
Frente Continental de Organizações Comunitárias - FCOC
Fórum Brasileiro de Reforma Urbana

LANÇAMENTOS



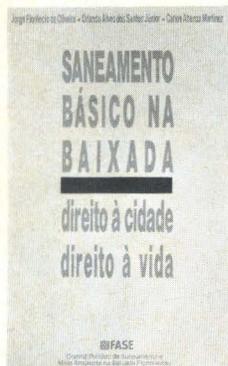
Uma visão das Ong's e dos movimentos sociais brasileiros



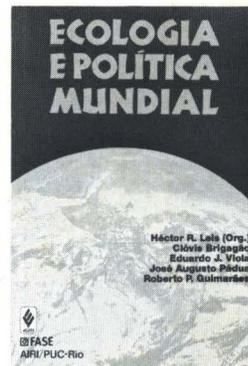
Novo vocabulário político - vol. I

Onde adquirir:

Forum de ONG's Brasileiras
Rua de Catete, 153 - Museu da República
22220 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.:(021)285-1212



Saneamento Básico



Ecologia e Política Mundial

Onde adquirir:

FASE - Rua Bento Lisboa, 58 - Catete - 22221-011 - Rio de Janeiro - Tel.:(021)285-2998

Leia e Assine

TEMPO E PRESENÇA



Povos indígenas, movimentos operário e camponês, educação popular, meio ambiente, ecumenismo e dívida externa são alguns dos temas tratados em *Tempo e Presença*, uma publicação bimestral voltada para o conjunto do movimento popular. Na caminhada por uma sociedade mais justa e democrática, é leitura indispensável.

Assinatura anual Cr\$ 25.000,00
Assinatura de apoio Cr\$ 40.000,00
Exterior US\$ 50,00
Número avulso Cr\$ 5.000,00

Faça sua assinatura através de cheque nominal para o CEDI, aos cuidados do Setor de Distribuição Rua Santo Amaro, 129 - CEP 22211 Rio de Janeiro - RJ
Av. Higienópolis, 983 - CEP 01238 São Paulo - SP

Trabalho e cidadania nos complexos agroindustriais

O modelo de desenvolvimento rural centrado na agroindustrialização marca a estratégia de modernização conservadora da agricultura brasileira nas últimas três décadas, formando e deformando o espaço geo-econômico, cultural e social em torno das agroindústrias.

Milhões de trabalhadores estão submetidos a condições muitas vezes subumanas, experimentando total ausência de cidadania. Há mais de dez anos, movimentos sociais se construíram, organizando os excluídos em sindicatos, associações, cooperativas e diversas outras entidades, buscando alternativas de sobrevivência e lutando pela cidadania.

Hoje, esses movimentos estão diante de novas questões, indispensáveis para a construção da cidadania dos trabalhadores dos complexos - pensar além das campanhas salariais, construir alternativas para melhorar as condições de saúde e educação dos trabalhadores, superar o corporativismo do ator sindical, tecer alianças com outros setores da sociedade brasileira (associações de moradores, entidades ambientalistas, etc.) e consolidar relações internacionais com trabalhadores da mesma cadeia produtiva ou de complexos semelhantes em outros países.

Este é o tema da próxima edição da revista **Proposta**, onde serão destacadas as experiências da FASE com os trabalhadores do complexo sucro-alcooleiro, do cacau e das áreas de expansão florestal voltadas para a produção de papel e celulose. A partir de "casos", busca-se discutir de uma maneira ampla os novos enfoques da ação sindical e a necessidade de ir além do sindical para construir a cidadania dos trabalhadores dos complexos agroindustriais.