UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

CRÔNICA DE UM PARTIDO NÃO ANUNCIADO: programa e governos do PT entre 1979-2000

Lincoln Moraes de Souza

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia de Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas - área de concentração: Política Social, sob a orientação da Profa. Dra. Sônia Draibe.

Campinas/SP, 2004

UNIDADE BC
Nº CHAMADA Unicamp
So89c
V I EX
TOMBO BC/ 61738
PROC. 16-86-05
C D X
PREÇO 11,00
DATA 10-2-05
Nº CPD
Bibid:339324

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Souza, Lincoln Moraes de.
So89c Cronica de um partido não anunciado : programa e governos do PT entre 1979-2000/ Lincoln Moraes de Souza - Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Sonia Draibe.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Partido dos trabalhadores - Brasil. 2. Administração municipal. I. Draibe, Sonia. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para:

Todos (as) que procuram construir um mundo melhor

AGRADECIMENTOS

Como é habitual, é importante lembrar que esse trabalho só foi possível devido ao apoio e estímulo de um conjunto de pessoas e instituições. Mesmo correndo o risco involuntário de omitir alguns, destacaríamos:

- Profa. Dra. Sônia Draibe, pela orientação da Tese, especialmente na crítica a alguns pontos relevantes e a ênfase na parte metodológica;

- Banca de Qualificação composta pela orientadora, o Prof. Dr. Jorge Tápia e a Profa. Dra. Wilnês Henrique, que representou um ponto de inflexão e norteamento para a pesquisa;

- Amadja Henrique Borges, em função de um acompanhamento mais ou menos sistemático e algumas sugestões valiosas;

- João Matos Filho, pela insistência correta em reduzir o universo da pesquisa e explicitar melhor a análise e conclusões;

- Cida e Alberto da secretaria do Instituto de Economia, pela constante gentileza;

- Adileusa Sales de Lima, devido à correção de todo o trabalho e críticas à construção das frases;

- Paulo de Araújo, pela correção detalhada de alguns capítulos e sugestões visando melhorar a linguagem;

- Hermano Ferreira Lima, em função das críticas e correção de alguns capítulos e observações gerais de conteúdo;

- Leda, pela organização final e revisão de alguns capítulos;

- Roseane da Biblioteca Central da UFRN, pela ajuda inestimável na normatização;

- A todos (as) entrevistados (as);

- Departamento de Ciências Sociais da UFRN, devido à liberação para o curso e apoio de uma maneira geral;

- CAPES/PICD, pela bolsa estudo concedida.

RESUMO

Analisa o conteúdo teórico-político do programa nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) desde 1979 até 2000, quando já estava completamente consolidado. Para tanto, foram identificados os principais grupos fundadores e entre eles foram caracterizados aqueles mais diretamente responsáveis pela fundação do partido e pelo desenho de suas respectivas estratégias. Foi apresentada uma periodização e mostradas as principais mudanças durante o período analisado e enfatizados os princípios, valores e diretrizes do partido, entre as quais se incluem a participação popular, a inversão de prioridades e as transformações no papel, na estrutura e no funcionamento do Estado no nível local. Também foi observado como as diretrizes gerais foram implementadas pelos governos municipais em Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre assim como os tipos de dificuldades que foram enfrentadas para implementá-las. Por outro lado, foram analisadas as inflexões produzidas, os progressos alcançados e suas respectivas particularidades em cada administração municipal. Ficou evidenciado que desde o início o PT agiu como um partido programático. Na realidade, a performance do PT como um partido governante começa mais tarde, em 1987, quando esta característica foi assumida. Apesar disto, o programa do partido continuou mais voltado para o plano nacional

Palavras chave: PT, programa partidário, governos municipais.

ABSTRACT

This thesis analyzes the theoretical and political content of the national program of the Workers Party (PT) in Brazil from 1979 to 2000 when it was completely consolidated. In this sense, it was identified the formers groups and among them were characterized the ones were directly responsable for the foundation of the PT and for the design of its guidelines. It was established a periodization, showded main changes during that period and emphasized its principles, values and the general directives of the party in relation to the governments, that is, the popular participation, the inverted priorities and the changes on the role, structure and functioning of the state at the local level. Is was also observed how the general directives were implemented by th municipal governments in Fortaleza, São Paulo and Porto Alegre as well as the kinds of dificulties which were faced to implement them. On the other hand, it was analysed the inflections produced, the progresses made and its respectives particularities in each municipal administration. It was showded that since the beginnings the PT acted as a programatic political party. In reality the performance of PT as a government party begins later, in 1987, when this characteristic was assumed. In spite of that, the party program remained essentialy focalized at the national level.

Key words: workers party; party program; municipal governments.

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Elementos centrais na formação do programa partidário nacional 140

Quadro II – Núcleo programático 142
1979 – 1982

Quadro III – Transição programática do PT 205
1982 - 1987

Quadro IV – As inflexões programáticas 251
1987 - 1990

Quadro V – A redescoberta da institucionalidade 295
1990 - 2000

Quadro VI – Eleições municipais em Fortaleza 306
1985

Quadro VII – Votação dos candidatos a Prefeitura de São Paulo 349
1988

Quadro VIII – Bancadas partidárias na Câmara Municipal de São Paulo 350
1988

Quadro IX – Votação das coligações a Prefeitura de Porto Alegre 420
1988-1992-1996

Quadro X – Composição partidária da Câmara Municipal de Porto Alegre 420
1989 a 2000

Quadro XI – Índice no nível das receitas municipais de Porto Alegre a preços constantes 474
1988-1992

Quadro XII – Composição da receita municipal de Porto Alegre 475
1989-1992

Quadro XIII – Despesas por função de governo em Porto Alegre 486
1989-1992

Quadro XIV – Evolução das receitas arrecadadas no governo Tarso Genro 498
1993-1996

Quadro XV – Comportamento real das receitas arrecadadas em Porto Alegre 499
1988-1996

Quadro XVI – Despesas por função de governo em Porto Alegre 500
1993-1996

Quadro XVII – Comportamento real das receitas arrecadadas em Porto Alegre 512
1998-1999

Quadro XVIII – Distribuição de recursos por unidade administrativa em Porto Alegre 514
1996-2000

SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ALN – Aliança Libertadora Nacional
AP – Ação Popular
AP – Administração Popular
APMs – Associação de Pais e Mestres
ARs – Administrações Regionais
ASSEMPLAS – Assessorias de Planejamento
AUOPs – Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias
BANESPA – Banco do Estado de São Paulo
BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BID – Banco interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CARs – Centros Admnistrativos Regionais
CAS – Coordenação de Ação Comunitária
CC – Congresso Constituinte
CDHC – Coordenação de Direitos Humanos
CE – Coordenação Executiva
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEITEC – Centro de Excelência Íbero-americano em Tecnologia Eletrônica Avançada
CFE – Caixa Econômica Federal
CG – Coordenação Geral
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CIC – Centro Industrial do Ceará
CMDUA – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
CME – Conselho Municipal de Educação
CMET – Centros Municipais de Educação dos Trabalhadores
CMIS – Comissão Interinstitucional de Saúde
CMS – Conselho Municipal de Saúde
CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS – Comissões Regionais de Assistência Social
CRC – Conselho Regional de Cidadãos
CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CROP's – Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo
CS – Convergência Socialista
CTC – Companhia de Transportes Coletivos
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre
DEOPS – Departamento Estadual de Ordem Pública e Social
DEP – Departamento de Esgotos Pluviais
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DLP – Departamento de Limpeza Urbana
DM – Diretório Municipal
DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos
DMLU –Departamento Municipal de Limpeza Urbana
DN – Diretório Nacional
DN – Diretório Nacional
DNOS – Departamento Nacional de Obras

DR – Diretório Regional
DRU – Desvinculação das Receitas da União
DS – Democracia Socialista
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EISE – Estudo de Impacto Sócioeconômico
EMURB – Empresa Municipal de Limpeza Urbana
EPATUR – Empresa Portoalegrense de Turismo
EPO – Escritório de Projetos de Obras
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASCOM – Fórum de Assessorias Comunitárias
FBFF – Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEDERASUL – Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FMI – Fundo Monetário Internacional
FO – Fração Operária
FPM – Fundo de Participação do Município
FRACAB – Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro
FRIFORT – Frigorífico de Fortaleza
FSSF – Fundação do Serviço Social de Fortaleza
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
FUNDATEC – Fundação Universidade Empresas de Tecnologia e Ciências
GA – Grupo de Acompanhamento
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
GTs – Grupos de Trabalho
GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
HABI – Superintendência de Habitação Popular
HPS – Hospital de Pronto Socorro
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
ICC – Instituição Comunitária de Crédito
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IETEC – Incubadora Empresarial Tecnológica
IJF – Instituto José Frota
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS – Imposto sobre Serviços
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
IVVC – Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustível
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOM – Lei Orgânica Municipal
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MEP – Movimento pela Emancipação do Proletariado
MOM – Movimento de Moradia
MOS – Movimento de Saúde
MOVA – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MR 8 – Movimento Revolucionário 8 de Outubro
MVC – Movimento do Custo de Vida
NAE – Núcleos de Ação Educativa
NASF – Núcleos de Apoio Sóciofamiliar
NRPs – Núcleos Regionais de Planejamento

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs – Organizações Não-governamentais
OP – Orçamento Participativo
OSI – Organização Socialista Internacionalista
PAEL – Programa de Apoio à Economia Local
PAG – Plano de Ação de Governo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCBR – Partido Comunista Brasileiro Revolucionário
PCR – Partido Comunista Revolucionário
PDAU – Plano Diretor de Arborização Urbana de Porto Alegre
PDC – Partido Democrata Cristão
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PED – Plano de Desenvolvimento Econômico
PFL – Partido da Frente Liberal
PH – Partido Humanista
PIEP – Programa Integrado de Educação e Participação Popular
PIR – Parque Industrial da Restinga
PIS – Programa de Integração Social
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PO – Pastoral Operária
PP – Partido Popular
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPD's – Pessoas Portadoras de Deficiência
PPR – Partido Progressista Renovador
PPS – Partido Popular Socialista
PRC – Partido Comunista Revolucionário
PRF – Programa de Regularização Fundiária
PRN – Partido da Renovação Nacional
PRO – Partido Revolucionário Operário
PROCEMPA – Empresa Municipal de Processamento de Dados
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PV – Partido Verde
PVE – Programa de Vias Estruturais
RAP – Reinserção na Atividade Produtiva
SAR – Secretaria de Administrações Regionais
SEBES – Secretaria de Bem-Estar Social
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECAR – Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional
SECOM – Secretaria Comunitária do PT em Porto Alegre
SEHAB – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SENAC – Serviço Nacional do Comércio
SIMPA – Sindicato dos Municipários
SINDIMICRO – Sindicato das Microempresas
SMA – Secretaria Municipal de Administração
SMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMC – Secretaria Municipal de Cultura
SME – Secretaria Municipal de Educação
SME – Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

SMOV – Secretaria Municipal de Viação e Obras
SMSSS – Secretaria de Saúde e Serviço Social
SMT – Secretaria Municipal de Transportes
SNI – Serviço Nacional de Informação
SPM – Secretaria de Planejamento Municipal
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDS – Sistema Unificado de Saúde
SUMOV – Superintendência de Obras de Infra-estrutura Urbana
SUNAC – Sugestões para a Melhoria do Ambiente Carris
SUOP – Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas
SUPLAN – Superintendência de Planejamento
SUS – Sistema Único de Saúde
TRT – Tribunal Regional do Trabalho
UAMPA – União das Associações dos Moradores de Porto Alegre
UBS – Unidade Básicas de Saúde
UFIR – Unidade Fiscal de Referência
UFM – Unidade Financeira Municipal
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
ULBRA – Universidade Luterana do Brasil
UMN – União dos Movimentos de Moradia
UNE – União Nacional dos Estudantes
UR – Unidades de Reciclagem
URM – Unidade de Referência Municipal
USP – Universidade de São Paulo
UTI – Unidade de Tratamento Intensivo
VAF – Valor Adicionado Fiscal
VS – Vertente Socialista
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

PARTE I - O PROGRAMA NACIONAL DO PT: 1979-2000 55
INTRODUÇÃO 56
Capítulo 1: Da emergência do PT às marcas do passado 59
1.1. As afinidades eletivas e a formação do PT..... 61
1.2. A formação do partido e as relações de harmonia e tensão..... 76
1.3. A legalização, os confrontos e a constituição do núcleo programático..... 91
1.4. As marcas do passado..... 131
Capítulo 2: Das marcas do passado à transição do PT 143
2.1. Do impacto das eleições de 1982 ao esboço de uma proposta global..... 144
2.2. Continuidade e consolidação da transição petista entre 1985 e 1987..... 165
Das marcas do passado à primeira transição do PT..... 187
Capítulo 3: Auge e contradições do marxismo petista 207
3.1. Formulação e auge do marxismo petista..... 207
3.2. O VI Encontro, a função governativa e a intensidade das contradições..... 228
3.3. Inflexões, contradições e possibilidades abertas pelo marxismo petista..... 247
Capítulo 4: A redescoberta da institucionalidade e o modo petista de governar 253
4.1. As bases das inflexões no VII Encontro Nacional de 1990..... 255
4.2. O I Congresso de 1991 e a oficialização das inflexões programáticas..... 277
4.3. A década da institucionalidade petista 291

PARTE II - ANÁLISE DOS GOVERNOS PETISTAS 297
INTRODUÇÃO 298
Capítulo 1: Impasses, turbulências e estigma em Fortaleza 301
1.1. A participação popular..... 313
1.2. Inversão de prioridades..... 318
1.3. O Estado no plano local..... 329
1.4. Algumas reorientações e estigma..... 343
Capítulo 2: As inflexões programáticas do governo petista em São Paulo (1989-1992)..... 345
2.1. A participação popular..... 358
2.2. Inversão de prioridades..... 380
2.3. Mudanças do Estado no plano local..... 396
2.4. As inflexões programáticas e a influência no partido..... 407
Capítulo 3: Continuidade e mudanças em Porto Alegre (1989-1992,1993-1996 e 1997-2000). 413
3.1. Participação popular..... 429
3.1.1. O governo Olívio Dutra, a primeira fase do OP (1989-1990) e outras formas de participação..... 432
3.1.2. A segunda fase da participação e do OP (1990-1991)..... 435
3.1.3. A terceira fase da participação e do OP (1991-1992)..... 437
3.1.4. O governo Tarso Genro (1993-1996): aprofundamento das mudanças, a quarta fase do OP e da participação..... 447
3.1.5. O governo Raul Pont (1997-2000): consolidação das mudanças e quinta fase do OP e da participação..... 460
3.2. A inversão de prioridades..... 467
3.2.1. A diretriz no governo Olívio Dutra (1989-1992)..... 468
3.2.2. A ampliação da diretriz inversão de prioridades no governo Tarso Genro (1993-1996): visão mais geral e a idéia de qualidade de vida..... 489
3.3.3. O governo Raul Pont (1997-2000), a inversão de prioridades e a consolidação da proposta de desenvolvimento econômico 505
3.3. Estado no plano local..... 527
3.3.1. A diretriz no governo Olívio Dutra (1989-1992): dos conselhos populares à democratização..... 527

3.3.2. Governo Tarso Genro (1993-1996): da democratização do Estado à formulação de uma esfera pública não-estatal..... 540
3.3.3. Governo Raul Pont (1997-2000): da esfera pública não-estatal à proposta do Modo Democrático e Popular de Governar..... 549
3.4. A continuidade na mudança e o modo portoalegrense de governar..... 554

PARTE III - CONCLUSÃO GERAL 557

REFERÊNCIAS 577

INTRODUÇÃO

Qual o conteúdo teórico-político do programa nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e como esse conteúdo tem rebatido nos seus governos? Ou, dizendo com outras palavras, qual a política geral do partido e como ela transformou-se e incidiu sobre as orientações dos seus governos municipais? Até que ponto e de que maneira as metaformoses do partido correlacionaram-se com as inflexões dos governos petistas? Estas questões serão analisadas no decorrer de nossa Tese e encerram um conjunto de elementos e podem ser levadas adiante através de diferentes maneiras e procedimentos. Como veremos logo depois, enfocamos o programa nacional do PT entre 1979 e 2000 e procuramos apreender seu rebatimento nos governos municipais petistas de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre.

Para nosso tipo de estudo, adotamos uma abordagem que privilegia as chamadas funções partidárias e não a estrutura organizativa dos partidos. E mesmo que a idéia de funções evoque, como ressalta Seiler (2000), o quadro teórico geral do funcionalismo, isto não impede que o conceito possa ser retrabalhado e utilizado de outra forma. Nesse sentido, identificamos a idéia de funções à de atividades dos partidos, ou seja, não pretendemos analisar, propriamente, a *funcionalidade* dos partidos para o sistema político ou algo do gênero, mas estudá-los a partir de uma outra perspectiva.

Embora os tipos de funções elencadas e suas respectivas características variem de autor para autor, no geral podemos classificá-las em três. A primeira, seria a função representativa dos partidos, em que a agregação e representação de interesses junto ao Estado constituiria o núcleo central da atividade. A segunda remeria à função programática, expressa pelas propostas ou programa partidário. A terceira, ou função governativa, estaria diretamente ligada aos distintos vínculos do partido com o Estado e especificamente com o governo.

Outra maneira de enfocar os partidos e que poderia ser adaptada para este trabalho, vincula-se ao que Pizzorno (1990) chama de três níveis de análise. O primeiro, seria vinculado ao que dizem os partidos (declaração de suas intenções, diferenças dos outros em termos de construções ideológicas gerais, linguagem programática etc.); o segundo, remeteria para o que os partidos tentam fazer e como eles operam (dever-se-ia levar em conta as pressões contra os partidos quando eles estão no governo, as necessidades de coalizões e compromissos com outras forças sociais e políticas e a importância da identificação com o programa submetido ao eleitor); o terceiro apontaria para os resultados efetivos de suas políticas (onde entrariam, por exemplo, os constrangimentos externos e internos). Poderíamos, então, associar o primeiro nível com a função programática e o segundo e o terceiro com a função governativa, ou seja, respectivamente o que os partidos dizem e o que eles tentam fazer e como operam e os resultados efetivos quando estão no governo.

A existência dessas funções ou atividades, por sua vez, tem variado, especialmente com o regime de governo e o sistema partidário, assim como a própria visão sobre a natureza e a importância atribuída aos partidos. Quanto a estes, assume grande relevância um assunto bastante polêmico, isto é, se os partidos ainda teriam ou não um papel decisivo a cumprir atualmente na sociedade e qual. A

literatura atual sobre o assunto não chegou a um consenso, seja quanto aos partidos no geral seja no tocante aos partidos brasileiros. A seguir, e iniciando por algumas questões importantes da literatura internacional, tentaremos mostrar os principais aspectos que, de uma maneira ou de outra, incidem sobre o nosso tema de estudo, no caso o PT.

Questões gerais sobre os partidos e as funções partidárias

Em importante trabalho, Meneguello (1998)[1] sintetiza a concepção predominante da literatura internacional sobre os partidos políticos e suas transformações e afirma que a maioria dos estudos teóricos aponta para o seu declínio. Segundo ela, de acordo com esta visão pessimista, estaria havendo um esvaziamento da função representativa, principalmente devido à grande força dos meios de comunicação de massa e uma inadequação dos partidos em relação ao sistema político. No caso da *mídia*, a prioridade conferida ao personalismo e à imagem dos candidatos anularia a mediação partidária e o público passaria a ter uma percepção homogênea, sem diferenciar as especificidades e os interesses organizados.

Essa análise pessimista sobre o declínio do partido, lembra a autora, decorreria de um enfoque centrado na função representativa, uma vez que se tomaria como modelo e padrão o partido de massas.[2] Devido a esse procedimento, a atenção seria mais dirigida para as relações dos partidos com as bases sociais e levaria à decorrente conclusão sobre a fragilidade partidária no estabelecimento de vínculos mais sólidos de representação. Uma parte da literatura mais recente, porém, indicaria mudanças quanto à redefinição e priorização das funções partidárias, acentuando principalmente a crescente importância da função governativa dos partidos. Essa função apresentaria os seguintes traços: sobre os processos decisórios e gestão da sociedade, os partidos passariam a ser vistos como agentes centrais ligando os cidadãos aos governos democráticos, articulando questões na arena pública, definindo as agendas dos governos e influenciando na elaboração de políticas. Os partidos com grande sustentação eleitoral fariam parte da composição governamental, estabelecendo o relacionamento executivo-legislativo e desenvolvendo-se ao ocupar o governo.

Em relação ao Estado no geral, a partir do momento em que ele teria passado a ser o elemento regulador da vida e funcionamento dos partidos (especialmente através dos recursos estatais, cargos públicos e legislação), estes seriam redefinidos e mudariam a prioridade de suas funções. E como o Estado funcionaria agora como o *locus* de sustentação e legitimação dos partidos, as bases de desenvolvimento da organização seriam ampliadas e menos concentradas nos vínculos tradicionais das demandas, ou seja, haveria um deslocamento da atuação partidária da chamada sociedade civil para o Estado.

---

[1] A síntese da autora, está baseada em grande parte em Katz; Mair (1994) e a principal referência sobre a função governativa encontra-se no trabalho da mesma coletânea, no caso Mair (1994). Também sobre a literatura internacional, ver Domingues (1998).

[2] Como se sabe, a expressão partido de massas, diferente do partido de quadros, tem origem no conhecido trabalho de Duverger (1970).

Por essa síntese, poder-se-ia dizer, portanto, que a literatura internacional apontaria dois conjuntos de mudanças dos partidos políticos e que, em alguns pontos importantes, poderiam ser parcialmente contrapostos, especialmente no tocante ao declínio ou importância dos partidos e de algumas de suas funções. Mesmo supondo-se, provisoriamente, que estariam ocorrendo transformações destas funções partidárias, seja no esvaziamento da função representativa seja no fortalecimento da função governativa nos termos apontados, algumas questões relevantes e preliminares tornam-se necessárias, tais como: diante das mudanças dos partidos e do conjunto das funções, a função programática teria também declinado ou apenas estaria redimensionada? Os sistemas de governo, parlamentarista e presidencialista, determinariam as mudanças nos partidos e, especificamente, nas suas atividades referentes ao programa e atuação no governo? As conexões entre as funções programáticas e governativas, igualmente teriam sido transformadas e em que direção? Como ficariam situadas as orientações governamentais dirigidas às políticas públicas? A análise seria válida para todos os partidos indiferenciadamente?

Se grande parte da literatura internacional ainda adota como modelo o partido de massas e prioriza a função representativa para concluir sobre o declínio partidário, é também verdade que grande parte dessa literatura, como regra, tende a generalizar suas conclusões baseando-se nos partidos social-democratas, socialistas ou trabalhistas da Europa Ocidental e nos partidos norteamericanos e estabelecer, em muitas ocasiões, um vínculo direto com os sistemas ou formas de governo parlamentarista ou presidencialista mais conhecidos.

Podemos tentar, relacionar as questões que introduzimos com algumas das análises que consideramos mais significativas do primeiro bloco da literatura que versa sobre o declínio partidário, especialmente voltadas para a função programática e, quando necessário, conectando-as com os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista. Em seguida, e ainda focando o programa partidário, também inserir outros trabalhos que relativizam ou defendem uma visão diferente sobre a situação dos partidos. Posteriormente, e adotando o mesmo percurso, nos voltaremos para a função governativa e alguns vínculos com a função programática.

Começaremos priorizando especificamente a função programática dos partidos e como ela tem sido encarada no tocante ao parlamentarismo, depois faremos o mesmo em relação ao presidencialismo. Observa-se, por exemplo, que as análises diferenciam-se em alguns aspectos, variando desde o realce específico sobre o chamado declínio partidário da função de agregação e representação de interesses e da função programática, até a acentuação muito mais dirigida para transformações profundas no programa partidário em particular. Neste caso, sem necessariamente atribuir às mudanças uma decadência dos partidos ou algo do mesmo teor.

A origem principal do chamado declínio partidário tem suas raízes, especialmente, num texto de Kirchheimer (1990) publicado originalmente em 1966 e voltado para a Europa Ocidental e o sistema parlamentarista. O autor afirma sinteticamente, que após a II Guerra os velhos partidos burgueses de representação individual tornaram-se uma exceção. Já os partidos de integração de

massa, que ele associa em especial com os social-democratas, teriam passado por transformações e substituído a rígida linha de classes ao concentrar sua atenção no sucesso eleitoral: buscando votos além de grupos específicos e tentando contemplar a população em geral; fazendo apelos de caráter desideologizado; sem objetivos políticos claros; vinculando-se à introdução de grupos de interesse visando o apoio eleitoral etc. Tornaram-se, para usar suas palavras, *partidos do povo* ou *catch-all*. Para isto, contribuiram as experiências no governo e as tentativas de ampliar os eleitores. E mesmo ressaltando que isto seria uma tendência geral, inclusive influenciando outros partidos, o autor aponta algumas exceções: os partidos comunistas francês e italiano, já que prosseguiam adotando a estratégia revolucionária e teriam votos assegurados em alguns segmentos de eleitores; os grandes partidos em pequenas democracias e os partidos de porte menor.

Deve-se ressaltar, que a análise e as conclusões de Kirchheimer (1990) passaram a exercer uma poderosa influência na visão sobre os partidos, especialmente no tocante aos estudos sobre o sistema parlamentarista da Europa Ocidental. Para Przeworski (1989), os partidos social-democratas, ao se defrontarem com uma série de dilemas referentes às formas de atingir o socialismo, terminaram optando pela participação nas instituições políticas e privilegiado, inicialmente, a via eleitoral. Com isso, tiveram que assumir um compromisso real com as regras do jogo parlamentarista, procurar o apoio eleitoral em outras classes sociais, reduzir a ênfase no proletariado, reinstalar a política como algo fora das classes sociais, buscar a realização dos interesses imediatos dos eleitores enquanto indivíduos e não mais como membros de classe, solapar a ideologia socialista, renunciar a algumas bandeiras importantes como a nacionalização e a socialização dos meios de produção, adiar os objetivos finais e, posteriormente, abandoná-los.

Mas é com a análise de Offe (1984) a partir da Alemanha, que a contribuição de Kirchheimer (1990) sobre a social-democracia é desenvolvida, mais atualizada, detalhada e acrescida de novos elementos. Para ele, existiriam várias razões que explicariam o declínio partidário. A primeira, diria respeito ao abandono dos princípios de classe e a adoção do objetivo eleitoral e responsabilidades governamentais dos partidos da II Internacional Comunista. A busca prioritária pelos votos, onde os cidadãos seriam vistos abstratamente como um mero votante, teria levado à perda de referências específicas como classes sociais ou outras. Simultaneamente, a participação das massas no sistema partidário (base territorial, competição partidária e representação parlamentar) já estaria esgotada em grande parte devido a três tipos de práticas: a emergência dos novos movimentos sociais (ecológicos, pacifistas, jovens, mulheres, de direitos humanos etc.) que cresceram muito na década de 1970, buscavam a autonomia e não a representação, tinham uma visão negativa de política e do Estado e relacionavam-se a conteúdos políticos que resistiam à sua inclusão;[3] o corporativismo e a desparlamentarização da política, vigorando a representação funcional de interesses e não mais a territorial, criando-se os arranjos corporativos com presença mais marcante nas políticas econômicas e sociais; a repressão, excluindo a representação, o impedimento do acesso aos cargos públicos para a

[3] Para maiores detalhes sobre os chamados novos movimentos sociais na Alemanha, ver Evers (1983).

maioria da população, o controle dos cidadãos etc.

Além dessas práticas, ainda existiria a reorientação estratégica dos partidos, que passaria também a se concentrar na chamada democracia econômica nas empresas, setores industriais, regiões, cidades e outras áreas. E, finalmente, questões derivadas diretamente do *Walfare State*, em que os partidos terminariam herdando o ônus de alguns problemas importantes como o crescimento da dívida pública, problemas ambientais etc. O fim dos partidos ideológicos de classe e confessionais, que eram, simultaneamente, partidos e movimentos sociais, por sua vez rebateria diretamente sobre o programa partidário. A perspectiva eleitoral e de cargos governamentais levaria a que a vontade do povo deixasse de ser expressa e isto produziria três efeitos principais: a desradicalização ideológica do partido, que passaria a orientar os programas para o mercado político, minimizando os elementos programáticos para não criar antagonismos com os eleitores; a redução das propostas políticas para não desagradar os parceiros das coalizões e, como efeito combinado, a dissolução do objetivo político coerente e gradualista, priorizando o que poderia ser implementado a curto prazo. Além do mais, a transformação do partido numa organização altamente burocrática e centralizada (recursos materiais e humanos, posição do partido sobre muitos temas diferentes e identificação de novos temas como se fossem produtos diferentes no mercado etc.), provocaria o afastamento das bases partidárias e levaria a um menor debate interno sobre a determinação das políticas. Esse processo, por sua vez, estaria ligado à transformação do partido anterior em partido *catch-hall* (desideologização, heterogeneidade dos filiados etc.) devido à apelação para demandas e preocupações diferentes e provocando a perda de identidade coletiva (em função do apelo eleitoral para antigos e novos grupos sociais). Esses três efeitos, provocariam também o controle dos assuntos e da agenda e a limitação, não explícita, do conteúdo das políticas.

Como se buscaria agora a aceitação por parte de todos, o vínculo com categorias sócio-culturais teria sido excluído, passando-se também a silenciar em questões centrais como a programática de ação estatal e omitindo-se contra quem ela seria dirigida. O programa dos partidos (social-democrata, liberal, cristão ou conservador) deixaria de facilitar a identidade coletiva, as regras de coordenação entre posição social e orientação política. Os temas partidários, seriam afastados dos interesses mais ligados à vida e à identidade dos cidadãos.

Em relação novamente ao *Welfare State*, também seriam notadas algumas mudanças no programa partidário, tais como: com a aceitação do acordo de classes, as organizações operárias (partidos e sindicatos) reduziriam e transformariam as demandas e projetos em um programa bem diferente daqueles das II e III Internacional Comunista; os temas do conflito no âmbito partidário e parlamentar passariam a ser fragmentados, não polarizantes e secundários; o conflito industrial seria mudado, afastando o radicalismo político, conduzindo ao economicismo e tornando o conflito mais centrado apenas no plano da distribuição e não no modo de produção capitalista como um todo. O conflito passaria a ser dirigido agora para o crescimento econômico e segurança social e não mais versando sobre o controle, produzindo-se, igualmente, um relativo consenso entre as prioridades da

economia, como o crescimento, e surgindo uma espécie de comunidade de interesses entre as classes.

Podemos agora, a partir da síntese do pensameanto do autor, fazer algumas observações iniciais. A primeira delas, e que não deixa dúvida, é que a função programática, devido às transformações ideológicas dos partidos, à estratégia eleitoral e à respectiva indiferenciação, teria entrado num processo de esvaziamento. A segunda, é que a mudança e o abandono dos princípios programáticos anteriores, passariam a projetar-se na função governativa, uma vez que se priorizaria no exercício de governar, muito mais o crescimento econômico, a segurança social e outros temas circunscritos ao universo do sistema capitalista. Diríamos que, se o raciocínio do autor for levado ao extremo, as diferenças entre as funções programática e governativa estariam reduzidas à conhecida dicotomia entre governar dentro do sistema capitalista ou não governar. Em outras palavras, no capitalismo não haveriam funções programáticas diferentes entre os partidos se não visassem o fim do sistema. E, ao mesmo tempo, seria impossível governar de uma outra maneira que não aquela para legitimar e reproduzir este mesmo capitalismo.

Ainda poderíamos, tentar depreender alguns dos prováveis desdobramentos específicos a partir das conclusões do autor. Nesse sentido, seria possível deduzir que o exercício de governar ou a função governativa no sistema capitalista, junto ao objetivo eleitoral, levaria a que as políticas formuladas ou implementadas pelos distintos partidos no governo não produziriam efeitos muito diferenciados. E como as propostas dos chamados novos movimentos sociais resistiam a ser incorporadas ao Estado, isto é, formuladas em termos de políticas públicas, isto terminaria, direta ou indiretamente, fazendo também com que outra modalidade de representação de interesses, no caso o neocorporativismo, passasse a ter um peso marcante nas políticas econômicas e sociais. Já os partidos governantes, por herdarem o ônus do *Welfare State*, terminariam desgastados no exercício do mandato. E, devido aos objetivos eleitorais e às coalizões, evitariam políticas públicas de caráter mais transformador e de longo prazo. Quanto aos temas, além de excessivamente diversificados, secundários, fragmentados, não polarizantes e sem radicalismo político, seriam afastados da vida cotidiana e da identidade do cidadão, inclusive circunscrevendo-se aos limites do crescimento econômico e segurança social, ou seja, reduzidos ao âmbito da distribuição e não mais, como antes, englobando o modo de produção capitalista no seu conjunto.

Alguns dos pontos relevados por Offe (1984), embora analisados com conteúdo teórico distinto, limitados a alguns temas e abordados de forma diferente, também são tratados por Lawson (1994) e remetem, igualmente, para o enfraquecimento dos partidos. Para o autor, estaria se assistindo a um declínio dos partidos, pelo menos em relação aos mais importantes e isto decorreria, fundamentalmente, da não adoção de formas aceitáveis de *linkage* (interação, conexão etc.) entre os partidos e os cidadãos. Como desdobramento, emergiriam organizações alternativas onde os partidos estariam falhando, seja tratando de temas excluídos por esses ou mesmo, em alguns momentos, agindo de forma diferente no processo eleitoral, isto é, essas organizações atuariam como agências substitutas de *linkage* entre os cidadãos e o Estado e, simultaneamente, adotando outro tipo de linguagem política

fora dos partidos. Mas essas organizações alternativas, no caso as ambientalistas, suplementares, comunitárias e autiautoritárias, seriam marcadas, como regra, pela existência de poucos membros, duração limitada, diminutas possibilidades de crescimento e tendentes a desaparecer devido ao fortalecimento contínuo de outros partidos no sistema. Neste sentido, e não obstante faça apenas uma simples referência, o autor abre a possibilidade do fortalecimento de outros partidos, mesmo que não destaque a emergência de novas agremiações que pudessem contemplar as questões colocadas por ele.

Outros autores, mesmo adotando parcialmente algumas das mudanças apontadas por Offe (1984), não fazem a mesma análise deste e nem chegam a conclusões semelhantes. As transformações na sociedade como um todo e, em particular, na ideologia e no programa partidário, por exemplo, são também apontadas por um dos principais teóricos do chamado eurocomunismo, Cerroni (1982). Segundo ele, atualmente não se pensaria mais o programa como uma invenção doutrinária com textos de catequese, atualizada em congressos e para ser aplicada. A intensificação dos processos de modernização levaria a que o programa deva ser sempre e apenas para médio e curto prazo e, ao mesmo tempo, absorvendo atualizações que o partido não poderia fazer sozinho. Passaria a existir a necessidade de vínculos com a ciência e a articulação com os programas políticos a longo prazo, isto é, para o autor, o fundamental agora seria um modelo sem a realização de uma doutrina político-social que comandasse o processo sócio-político. As ideologias não precisariam ser vistas como mecanismos rígidos e canonizantes, mas válidas apenas no sentido de sínteses dúcteis e provisórias num mundo sujeito a verificações. Assistiríamos também, ao fim do programa-doutrina e da catequese dos quadros, requerendo-se mais conhecimentos setoriais e especializados, já que o programa do partido atualmente seria mais analítico e de médio e curto prazo e não mais de longo alcance. Não se assistiria, contudo, ao fim das ideologias, mas das ideologias dogmatizadas e o partido deveria ser, atualmente, o portador de um programa mais rico em termos culturais e universais.

Passando para outro trabalho, no caso o de Epstein (1993), observa-se que o autor também concorda que ocorreram mudanças significativas nos partidos, embora termine separando, no fundamental, o campo ideológico do programático.[4] Para ele, dever-se-ia estabelecer a diferença entre partido ideológico-doutrinário e partido programático, mesmo que, no senso comum, muitas vezes pudessem ser confundidos. Um partido ideológico, seria mais diretamente vinculado a sistema de valores, com propósitos de longo prazo e uma posição intelectualizada e rígida. Já o partido programático geralmente estaria associado com organizações de massa, com ativistas e militantes que não priorizariam os cargos e relacionariam diretamente o programa a uma causa e não a benefícios materiais. A primazia dos cargos, portanto, geralmente apontaria para partidos com programas pouco desenvolvidos.

Um partido programático pressupunha, primariamente, que ele fosse um elaborador de políticas, que isto seria essencial e que as mesmas fizessem parte de um programa, mesmo que o partido não ganhasse as eleições. Nesse sentido, o programa funcionaria como uma espécie de

[4] Como veremos depois, conceituamos o programa como algo mais amplo e envolvendo também a ideologia.

substância das políticas e o partido atuaria como uma agência de elaboração destas que, por sua vez, deveriam ser consistentes com os objetivos partidários e, evidentemente, parte de um programa. Embora nenhum partido fosse puramente programático, as políticas não poderiam ser muito genéricas, agregadoras de interesses demasiadamente amplos e circunscritas às eleições e, ao integrarem um programa, distinguiria os partidos. E mesmo que algumas delas fossem adicionadas posteriormente, os conflitos de valores e a diversidade de interesses (classe trabalhadora industrial, agrupamento de comerciantes e outros) seriam importantes para a existência de partidos. Em outras palavras, poderíamos afirmar que Epstein (1993) não reduziria o programa partidário a programa eleitoral, a manifesto ou plataforma durante o processo eleitoral, mas o associaria diretamente às políticas públicas.

O autor vai mais além e chega, inclusive, a tratar especificamente da função governativa dos partidos políticos. Para ele, essa função estaria diretamente vinculada ao sistema de governo. No caso do parlamentarismo, a responsabilidade dos partidos para governar seria bem maior, como na Inglaterra e, devido ao tipo de eleições, no presidencialismo americano os partidos não teriam responsabilidade para o exercício de governar.

Prosseguindo na sua análise, Epstein (1993), mesmo ressaltando os diferentes tipos de parlamentarismo, lembra que seria neste sistema, também devido ao tipo de eleições, que a autoridade executiva dependeria da maioria no Legislativo. A troca nas linhas partidárias, por exemplo, levaria igualmente à mudança no Executivo. E isto seria explicado, devido ao maior incentivo para a coesão e a responsabilidade partidárias para sustentar a autoridade executiva como na Inglaterra. O que se poderia concluir, se partirmos do autor, é que, no limite, a existência e solidez das funções programática e governativa guardariam uma estreita relação com o sistema de governo e seria com o parlamentarismo que as referidas funções partidárias teriam uma maior importância. Além do mais, como o autor procura excluir a ideologia do programa e acentuar a elaboração de políticas, diríamos que a integração das duas funções dar-se-ia, de uma maneira ou de outra, através destas mesmas políticas governamentais e elas atuariam,a nosso ver, como uma espécie de mediação.

Já para Beyme (1986), o que estaria havendo seria muito mais algumas mudanças na função de busca de objetivos (ideologia e programas), ou simplesmente função programática, como se chamaria comumente. Antes, na época das grandes interpretações ideológicas, os partidos conseguiam membros a partir da atração da sua ideologia e programa. Mas, com as mudanças posteriores, alguns observadores passaram a considerar que esta função não estaria sendo desempenhada de maneira satisfatória devido à desideologização dos partidos populares. Poder-se-ia dizer que, com a crescente importância dos meios de comunicação de massa, a ideologia sofreria uma redução na sua capacidade de captação e de sua função educativa e socializadora a partir do início dos anos de 1950. O que não levaria, para ele, ao "fim das ideologias", mas muito mais a uma reideologização dos partidos. Tanto seria assim, que o autor chega a inserir os partidos em famílias ideológicas, apontando os partidos liberais, radicais, conservadores, socialistas, social-democratas, comunistas, camponeses, étnicos,

regionais e o movimento ecologista.

A competição ideológica seria dada em outros campos, já que no passado os grandes sistemas de crença excluiriam as alternativas vinculadas a qualquer tipo de ação e não falariam do mesmo tema. Predominando anteriormente, a dicotomia entre as visões tradicionais e religiosa e as esperanças numa futura sociedade socialista. Depois, esta competição passaria a ser ligada a efeitos práticos e os elementos ideológicos dos programas partidários estariam cada vez mais operativos, mais competitivos e discutidos no mesmo plano. Ao mesmo tempo, teriam sido introduzidos elementos intercambiáveis entre os partidos, levando a que estes não fossem mais caracterizados por uma negação total, apesar de ainda aparecerem contraposições nos confrontos das campanhas eleitorais.

Além do mais, seria notada a presença de novos campos da política antes considerados apolíticos e que entrariam na agenda dos partidos, acabando-se, desta feita, com a unilateralidade e a especialização partidárias. Assim, ressalta o autor, os socialistas não esperariam a piora das condições de vida para acelerar o socialismo, os democrata-cristãos não mais se apegariam exclusivamente aos problemas de políticas familiar e educativa quando lutavam contra os liberais e estes, apesar de continuarem defendendo o livre mercado e um humanismo no geral, precisariam então posicionar-se sobre detalhes da política social que era tão distante de sua ideologia. Em outras palavras, teria se perdido em coerência ideológica, mas ganho em competição, e os cidadãos, organizados em movimentos de protesto ou outras formas, transmitiriam seguidamente novos pontos programáticos aos partidos políticos.Ainda segundo ele, a mudança da função programática igualmente se relacionaria à transformação na função de articulação de interesses, já que hoje existiria uma maior discussão aberta dos programas no interior dos partidos e, não como antes, em que os partidos socialistas e cristãos isolavam a maioria da administração das “verdades eternas”.

Como se observa, o autor aponta algumas mudanças, critica o chamado *fim das ideologias*, nega a decadência dos partidos, ressalta algumas modificações relevantes na função programática, especificamente no conteúdo e tratamento dos programas dos partidos. Mesmo centrando sua análise no sistema parlamentarista e focalizando os partidos governantes através da coalização no parlamento, agrega alguns elementos significativos sobre a função governativa. Para o autor, o importante seria observar se a política realizada pelos diferentes gabinetes e coalizões expressaria diferenças, ou seja, se existiria a influência dos partidos sobre os *outputs* e como este dependeria deles no tocante às decisões no sistema. Desta feita, o centro da análise teria se deslocado dos *inputs* da sociedade para o processo decisório.

Mas Beyme (1986) introduz também alguns elementos sobre a função governativa, ao falar sobre a necessidade de se medir a influência dos partidos no governo. Ele lembra, por exemplo, que os gastos, no momento eleitoral e em períodos de crise, dentre outros, deveriam ser levados em conta. E que os partidos, apesar das dificuldades para mostrar as distinções, teriam posturas diferentes entre si, como as preferências por algumas políticas e cargos, que apresentariam variações de acordo com a sua especialização. Além do mais, ressalta que, devido às coalizões, os socialistas poderiam ser obrigados

a abandonar seus princípios, apesar de que, em função das poucas informações sobre sua existência e a dos comunistas na condição de maioria de governo, a análise sobre o assunto ficaria prejudicada.

Passemos agora para o importante trabalho de Budge e Keman (1990), em que eles, focalizando sua atenção na função governativa, estabelecem também o vínculo com a função programática. Para os autores, mesmo criticando o espaço unidimensional que situa os partidos no *continuum* esquerda-direita e como algo invariante, o que levaria a considerar que eles seriam unidades indivisíveis, a ideologia não teria deixado de existir. Os conflitos, desta forma, não seriam reduzidos ao referido *continuum*, sendo necessário, também, para entender as propostas e as posturas dos partidos, confrontá-los com variadas situações como as de crise. Em outras partes do trabalho, os autores situam os partidos em famílias ideológicas, ou seja, os conservadores, os liberais, os religiosos e os socialistas, incluindo-se também neste caso e em alguns países os trabalhistas, a democracia social, a social-democrata e os comunistas. Observa-se que os autores colocam como socialistas uma gama muito grande de partidos e consideram os partidos liberais, conservadores e democrata cristãos como burgueses.

Além do mais, Budge e Keman (1990) distinguem os partidos que estariam ligados a uma ideologia e grandes interesses gerais e outros mais conectados somente a uma ou outra questão (regional etc.). Ressaltam também que existiriam distinções importantes entre os programas de partidos governantes socialistas/progressistas e partidos burgueses, mas, ao mesmo tempo, destacam a importância de se trabalhar diferenças específicas, que iriam variar com as circunstâncias e as respostas respectivas dadas pelos partidos. Na verdade, continuariam a existir os diferentes interesses de classes, porém ter-se-ia que levar em conta, igualmente, outros aspectos como a etnia, interesses regionais, novas modalidades de conflito ligadas à moralidade e a dicotomia socialistas-burgueses teria validade, especialmente quando se estivesse em situação de confronto entre estes dois grandes polos partidários.

Como os autores trabalham principalmente com o partido governante ou função governativa, teríamos que ver quais relações poderiam ser estabelecidas com a função programática. Em primeiro lugar, e este ponto é central, as motivações dos partidos para participarem do governo não seriam os cargos por si só, mas através destes é que seriam viabilizadas as políticas dos partidos, isto é, o central seriam as políticas. Em segundo, ao serem consideradas as diferenças entre a ideologia e as propostas dos partidos, bem como as variadas situações que estes poderiam enfrentar, se teria uma idéia preliminar dos condicionantes das distintas políticas governamentais. Em outras palavras, a influência dos partidos na formulação e implementação das políticas governamentais não ficaria circunscrita ao tipo e momento da formação da coalizão governamental no parlamentarismo, sendo muito mais importante as preferências por áreas e ministérios específicos correspondentes a estas (os socialistas procurariam os ministérios ligados ao trabalho etc.). Em terceiro, os efeitos das ideologias não seriam os mesmos, podendo incidir sobre questões específicas, uma questão central, conjunto de questões ou posturas diferenciadas na presença de forte perigo para a democracia. Desta feita, portanto, não

haveria um só caminho e nem um único tempo como asseguraria a análise unidimensional sobre os partidos.

Como deve ter sido notado, a maioria dos autores citados e que tratam do sistema parlamentarista apontam algumas transformações nos partidos e enfatizam, em várias ocasiões, a função programática. Já na função governativa, o centro da atenção tem sido muito mais voltado para os vínculos com o parlamento e formação do governo através de coalizões. Uma vez visto as relações mais importantes entre o sistema parlamentarista e as funções programática e governante dos partidos políticos, poderemos adotar o mesmo procedimento no tocante ao presidencialismo.

A primeira observação preliminar e de caráter geral que devemos fazer diz respeito ao fato de que também no presidencialismo e, como regra, generaliza-se a partir de um único modelo ou padrão consagrado. A segunda, é que o padrão adotado tem sido, principalmente, os partidos norteamericanos. A terceira, é a existência de um certo consenso na literatura. Quanto ao perfil desses partidos há pouca necessidade de recorrermos a muitos trabalhos, uma vez que as diferenças aparecem muito mais em nuanças ou ênfase em aspectos variados e não são tão importantes para nossos propósitos.

Inicialmente, devemos lembrar que o presidencialismo dos Estados Unidos apresenta algumas particularidades. Uma delas, é seu caráter federativo que estimula e condiciona a existência de negociações políticas entre os planos nacional, estadual e local,. A Corte Suprema, por sua vez, tem um papel e um peso muito importante e os dois partidos principais apresentam poucas distinções entre si.[5] Autores como Epstein (1993), consideram que haveria um declínio partidário ao se comparar a oportunidade que os modernos meios de comunicação de massa ofereceriam ao Presidente no sistema de separação de poderes. Para o autor, o Presidente americano tornar-se-ia mais importante que o partido, conseguindo grande apoio do público não partidário e dos partidos no Congresso, mesmo quando sua agremiação não atingisse a maioria. Isto decorreria, por sua vez, do sistema de separação de poderes e da eleição independente do Executivo: o Presidente teria maior poder de criar políticas do que a liderança do partido majoritário; o tipo de eleição conferiria ao chefe do Executivo a liderança efetiva do partido; sua liderança cresceria por causa do seu poder de nomear e ele se tornaria o líder devido ao cargo no Executivo. Em algumas questões, como as políticas monetária e fiscal, o Presidente procuraria aparentar o desempenho de um vínculo não partidário, como se a sua identificação fosse com a nação como um todo e não com os partidos.

Ainda seguindo o mesmo raciocínio, o Executivo buscaria o apoio do seu partido no Legislativo para promover suas políticas, o que poderia tentar também através dos demais. Os partidos americanos, quando elaboram políticas, o fariam apenas em períodos eleitorais para ganhar o pleito ou somente apoiariam políticas *ad hoc*. Por isto não agiriam como agências de políticas públicas, uma vez que seriam muito mais os grupos de interesse, administradores individuais ou o próprio Executivo que se vinculariam mais diretamente com a elaboração de políticas. Os partidos americanos, como regra, não seriam governantes e programáticos e o Executivo ocuparia um lugar

[5] Sobre estas particularidades norteamericanas, ver dentre outros, Linz (1991).

central nas políticas.[6] Neste sentido, ao se tomá-los como padrão, não haveria incentivos suficientes para as funções programática e governamental. O que levaria a que os partidos, neste sistema, não tivessem relevância para a orientação das políticas adotadas por governos eleitos por eles mesmos.

Quanto à análise mais recente sobre as transformações dos partidos, indicada por Meneguello (1998) e vista em parte, constitui o segundo bloco da literatura e pode ser centrada em Mair (1994) por ser o principal autor. Nesse caso, em que a função governativa passa a ocupar um lugar de destaque, ela também respinga direta ou indiretamente sobre a função programática e mesmo dirigindo sua atenção na função governativa o vínculo entre partido e políticas governamentais passa a ser secundário. Para Mair (1994), não estaria havendo declínio partidário, pois esse enfoque tomaria o modelo e o padrão de partidos de massa como referência central, mas o deslocamento do partido do campo da sociedade civil para o Estado. A transformação básica do partido remeteria para um outro eixo de atuação, ou seja, levando ao extremo, ao invés do partido representar os interesses da sociedade civil ele agiria, de certa forma, como um intermediário entre o Estado e a sociedade. Como o autor considera que o partido, agora, retiraria seus recursos (especialmente os recursos financeiros e cargos) e legitimidade do Estado, passaria a ser regulado por ele e o programa partidário, por este raciocínio, estaria também descolado em grande parte da sociedade civil. Não é por acaso que é acentuada também a crescente importância dos consultores e especialistas ligados aos partidos e que, de relance, atribua-se ao partido político um estilo shumpteriano, isto é, um intermediário e agente relativamente autônomo entre a sociedade civil e o Estado que buscaria, através das eleições, os recursos estatais.

Em um outro trabalho, Katz e Mair (1995)[7] também sugerem a conclusão que apontamos e o que eles chamam de partido de cartel caracterizaria uma disputa eleitoral onde a prioridade residiria na sobrevivência da organização e seria pautada por questões de capacidade administrativa. Os autores afirmam ainda que os partidos, ao se ligarem mais diretamente ao Estado, passariam também a defender as políticas estatais perante o público.

Embora Mair (1990) anteriormente tenha chegado a falar, de relance, do programa do partido trabalhista inglês e classificado anteriormente os partidos entre aqueles de esquerda e partidos burgueses,[8] sua análise, no limite, pode conduzir à conclusão sobre a inexistência ou esvaziamento da função programática. Em primeiro lugar, como o partido teria se descolado em grande parte da sociedade civil, essa função desapareceria ou estaria em vias disto. Em segundo, como agora o partido estaria integrado ao Estado, o programa partidário, devido ao descolamento de suas relações tradicionais com as bases partidárias e à forte e crescente presença de consultores e especialistas terminaria, levando novamente ao extremo, sendo elaborado principalmente por estes e o programa, quando muito, marcaria sua presença apenas nos momentos eleitorais. O partido, portanto, disputaria eleições para conseguir recursos do Estado e desta maneira, diríamos, fortaleceria a função

[6] Cf. Epstein (1993). Mesmo acentuando mais a autonomia do Executivo perante ao Congresso como um todo e não especificamente no tocante aos partidos, ver também Dahl (1991).
[7] A respeito deste trabalho, consultar também a síntese de Domingues (1998).

governativa. Os partidos governantes estariam adotando um estilo comum e, no geral, convergentes e pouco diferenciados.E os partidos europeus, tendendo cada vez mais à descentralização e campanhas eleitorais baseadas muito mais nos candidatos e assemelhando-se aos partidos americanos. [9]

O que se pode deduzir, de uma forma ou de outra, é que para o autor a função programática estaria em declínio e, simultaneamente, ocorrendo o fortalecimento da função governativa no sentido apontado. Somente dessa forma é que poderíamos entender porque ele não se refere à função programática de maneira mais explícita e acentuada. O problema, entretanto, é como separar as duas funções, uma vez que, pelo menos no tocante aos partidos europeus, os cargos partidários ainda se vinculam às políticas dos diferentes partidos. Apesar de possíveis exceções, os partidos têm políticas para governar e procuram, ao assumir os cargos, adotá-las durante o período em que governam e diferenciam-se em algumas ocasiões, em pontos centrais e variados como a política econômica. Em outras palavras, diríamos que a função governativa terminaria funcionando como uma espécie de prolongamento da função programática ao incluir também a elaboração de políticas. E, ao mesmo tempo, o *continuum* esquerda-direita continuaria presente, embora mais matizado e reduzido.

A análise de Mair (1990; 1994), além de subestimar a função programática, termina generalizando em demasia. Primeiro, porque seu enfoque está centrado no que ele conceitua como partidos governantes, o que implica um vínculo bem mais estreito com o Estado e as consequências disto para a caracterização dos partidos no geral. Segundo, como é de hábito em grande parte da literatura, toma como padrão os partidos europeus e americanos e projeta para o restante. Mais recentemente, Mair (2000) atualiza seus trabalhos anteriores, inclusive deixando mais claro alguns pontos que estavam apenas insinuados ou pouco desenvolvidos. Inicialmente, ele afirma que estaria havendo uma despolitização da política, já que algumas responsabilidades governamentais estariam sendo transferidas para as decisões do Parlamento Europeu, para organizações independentes e também para as comissões de especialistas. Além do mais, os governantes, ao transferirem os recursos para as autoridades judiciais e adotarem referendos populares, de certa maneira evitariam tomar decisões.

Essa despolitização da política, de uma maneira ou de outra, ainda segundo o autor, estaria relacionada especialmente às democracias consolidadas há muito tempo, ao fim dos partidos de massa e ao desencanto geral com os partidos, pelo menos em relação aos mais importantes e tradicionais. Partindo da Europa e especificamente do parlamentarismo, retoma alguns pontos centrais já citados e agrega outros, deixando mais claro sua visão. Para elo autor, os partidos, cada vez mais, estariam ficando indiferenciados do ponto de vista ideológico e programático e os próprios eleitores não veriam distinções significativas. Ligado a isto, estaria se assistindo a algumas mudanças importantes e expressivas, tais como: um declínio significativo do número de filiações partidárias em quase todas as democracias consolidadas, com exceção de democracias mais recentes como Portugal, Espanha e Grécia; uma redução do nível da militância; uma diminuição da participação eleitoral. Além do mais,

[8] Ver, Mair (1990).

as pessoas no geral teriam iniciado um afastamento dos partidos devido à busca desenfreada dos mesmos por cargos públicos, já que estariam perdendo sua identidade (semelhantes no Parlamento ou no Estado) e reduzindo-se, desta forma, a seus dirigentes. Cada vez mais, os partidos (pelo menos os maiores e tradicionais) estariam tornando-se semelhantes e perdendo a identidade ideológica ou programática e isto derivaria, em parte, da erosão dos seus perfis eleitorais, da mesma estrutura organizativa, propaganda eleitoral, formas de comunicação etc. Igualmente, haveria uma tendência à perda das características individuais dos partidos e de sua identidade estratégica dos mesmos, inclusive porque todos atualmente estariam no governo ou cultivariam esta perspectiva. Mas isto, diz o autor, não significaria o fim dos partidos, mas o fim da era dos partidos de massa, as mudanças das funções dos partidos e a respectiva desnecessidade da função representativa e de expressão e agregação de interesses, que passaria, agora, a ser desempenhada por outras associações e movimentos independentes dos partidos e através dos meios de comunicação de massa.

Isolada a função governante das demais e descartada a importância da função representativa dos partidos, restaria perguntar: e a função programática? E é neste ponto que o pensamento do autor transparece mais ainda. Para ele, os partidos estariam tornando-se cada vez menos necessários nessa atividade, uma vez que especialistas ou organizações não políticas poderiam elaborar o programa político. E, como os governos, progressivamente, seriam de todos e não de uma parte, os partidos teriam, agora, pouca utilidade. Pelo menos os grandes e tradicionais partidos estariam indiferenciando-se cada vez mais em relação à ideologia e programa, decorrendo isso parcialmente da mudança do perfil do seu eleitorado em função das trocas de lealdades, ou seja, cada vez seria menos relevante a idéia de que os partidos representariam forças políticas opostas, até porque os eleitores não veriam mais diferenças ideológicas e programáticas entre os mesmos.

Ao mesmo tempo que ocorreria uma indiferenciação ideológica e programática, a função governativa estaria tornando-se mais forte, importante, ampliada e atual para os partidos. Como os mesmos teriam se deslocado da sociedade para o Estado, o fariam também no sentido de passarem de funções de entidades representativas para funções de entidades governamentais. E o autor afirma que no parlamentarismo isto seria evidente, pois os governos geralmente seriam formados através de coalizões, o que supõe um apoio disciplinado no Parlamento. Além do mais, também na função governativa os partidos atuariam na organização do parlamento e do governo, seriam necessários na organização das práticas legislativas, no funcionamento dos comitês legislativos e no acordo cotidiano referente ao programa legislativo, na administração do Estado quando governassem e no controle da mesma administração quando se encontrassem na oposição.

Esse papel processual ou função governativa, que seria onde os partidos atuariam melhor, ainda teriam como características o fato de eles interessarem-se cada vez mais pelos cargos públicos e, como decorrência, perderem sua identidade ao tornarem-se idênticos no Parlamento e no Estado. Os governos, por sua vez, estariam deixando de ser de uma parte ou de partido para se converterem em

[9] Consultar Mair (1994).

governo de todos, e os partidos, atualmente, inimigos por um tempo, teriam encontrado um terreno comum de governo. Finalmente, para Mair (2000), pelo menos no mundo econômico internacionalizado e globalizado, especialmente na União Européia, cada vez mais os partidos estariam obrigados a compartilhar programas e decisões e, quando no governo, colaborariam na sua realização. As diferenças dos partidos seriam mais retóricas e eleitorais, mas no governo mostrar-se-iam cada vez mais semelhantes. Os diferentes governos, seriam fortemente guiados mais por regulamento e não orientados por políticas de facção ou de partido.

O que fica claro é que, para o autor teriam acabado, no fundamental, as diferenças ideológicas e, na esteira, as distinções nas funções representativas e programáticas. Ao mesmo tempo em que estas duas funções e atividades deixariam de ser necesssárias, os partidos adquiririam uma grande importância na função governativa que seria, aliás, o seu futuro. Mas a referida função, e este ponto é relevante, não se alimentaria mais das demandas da sociedade e nem de formulações ideológicas e programáticas dos diferentes partidos, mas dos cargos ocupados no governo e da sua inserção nas instituições estatais. Como se os partidos, diríamos, não tivessem mais um papel a cumprir nas orientações das políticas governamentais e estas perdessem o vínculo com a sociedade como um todo. Neste sentido, poderíamos deduzir que não haveria razão para uma análise das políticas governamentais dos diferentes partidos, já que, em última instância, elas seriam semelhantes e pautadas de forma idêntica, isto é, os partidos governantes governariam da mesma maneira e numa única direção. No limite, poderíamos concluir que os partidos governariam como nos Estados Unidos, já que, mesmo baseando-se no parlamentarismo europeu, o autor termina generalizando e tomando como padrão os partidos norteamericanos (candidaturas individuais, substituição das mensagens partidárias pela *mídia* etc.), mesmo que não os cite explicitamente.

Sintetizando, no que se refere à literatura internacional afirmaríamos que, a grosso modo, três aspectos fundamentais poderiam ser destacados. Em primeiro lugar, existem os trabalhos que de uma forma ou de outra consideram que as transformações dos partidos remeteriam ao fim das clivagens ideológicas e, por extensão, à indiferenciação e ao declínio dos partidos. O que levaria, desta feita, à desimportância do programa, do papel dos partidos no governo e à inexistência de orientações partidárias para as políticas governamentais fundamentadas por eles.

O segundo ponto a ser ressaltado é que, mesmo admitindo-se algumas das mudanças importantes por que teriam passado os partidos, nem por isto haveria um declínio deles e nem da ideologia . Assim, vários trabalhos enfatizam muito mais uma espécie de reorientação das funções programática e governativa, abrindo uma grande possibilidade, a nosso ver, de analisar, a partir da revisão de questões antigas ou da introdução de novos elementos, os programas e as orientações partidárias para os governos. Com isto, diríamos, os partidos, ou pelo menos alguns deles, passariam a readquirir também um papel significativo como elaboradores de propostas e orientadores de políticas.

No tocante ao terceiro aspecto, termina-se reduzindo os partidos à função governativa nos termos referidos e diluindo-os na esfera do Estado. Com isto, a função programática, de certa forma,

fica circunscrita a profissionais especialistas e distante dos vínculos com o conjunto da sociedade e das elaborações partidárias como um todo. E a função governativa, ao se guiar mais ou menos pela mesma lógica, termina excluindo, no fundamental, a influência dos partidos nas diretrizes das políticas públicas.

Mas essa literatura, como regra e já assinalado, tem algo em comum, no caso a adoção de modelos ou padrões partidários referenciados no sistema parlamentarista da Europa Ocidental e no presidencialismo norteamericano. Isto não significa, em absoluto, que deveríamos negá-la e deixar de aproveitar as relevantes contribuições dos trabalhos citados e de outros, mas levar na devida conta as particularidades de partidos em outros contextos e estabelecer, dentro do possível, os necessários cotejamentos como tenta-se fazer em relação ao PT no Brasil, tanto em relação à função programática quanto à governamental, especialmente no que tange às orientações gerais para as políticas de seus governos municipais.

Para se ter uma idéia, caso reduzíssemos a análise das referidas funções ao regime parlamentarista, ficaríamos impossibilitados de entender o caráter programático e governativo do PT, uma vez que esse partido atua num sistema presidencialista. Por outro lado, ao se tomar os partidos americanos como padrão do sistema presidencialista, não existiriam propriamente programas partidários e a função programática praticamente não teria importância, ou, quando muito, apenas através de plataformas no período eleitoral. E a mesma idéia tornar-se-ia idêntica em relação à função governativa, o que poderia, se a lógica fosse conduzida ao extremo e aplicada ao Brasil, levar à conclusão que seria inútil ou pouco relevante qualquer tentativa de analisar o mesmo PT. Em outras palavras, suas transformações ao longo do tempo não afetariam e nem redirecionariam de maneira importante e significativa as propostas partidárias, seu programa nacional careceria de particularidades e relevância que merecesse uma análise e seus governos não se baseariam nas orientações programáticas para levar a efeito suas políticas.

As questões sobre os partidos no Brasil

Apesar de fugir aos nossos propósitos estabelecer uma comparação entre os partidos brasileiros e, menos ainda, do PT com outros de diferentes países, é importante mencionar de passagem algumas distinções gerais a este respeito. Pensando-se em termos de presidencialismo, no caso o sistema de governo brasileiro, vale a pena registrar que existe, pelo menos como exceção, um certo reconhecimento por parte de alguns autores quanto a algumas distinções entre os partidos latino-americanos e os dos Estados Unidos. Chega-se a dizer que neste país haveria uma estrita separação de poderes e que, na maioria dos países latino-americanos, o traço mais importante seria uma preponderância presidencial ou presidencialismo preponderante, onde o central, neste último caso, se expressaria através da capacidade real do Presidente de liderar as transformações após as transições políticas. A definição do sistema de partidos, por sua vez, estaria também condicionada a isto

(possibilidade de se governar sem o apoio explícito do Legislativo, inclusive neutralizando-o quando o Presidente não tivesse uma maioria).[10]

Valeria a pena mencionar também, no tocante à ideologia, que na América Latina nem todos os partidos seriam indiferenciados nesse ponto e nem apresentariam a mesma concepção de sociedade, como os partidos Republicano e Democrata dos Estados Unidos.[11] E, acrescentaríamos, alguns partidos poderiam sofrer transformações com sentidos e direções variadas.[12] Em relação ao Brasil, em particular, Abranches (1988) ressalta que seria o único país que combinaria o presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e a organização do Executivo em grandes coalizações. A essa especificidade, diferente dos Estados Unidos que combinariam o presidencialismo, bipartidarismo e representação majoritário-distrital, o autor a denomina de presidencialismo de coalização.

Passando-se, então, para delinear um quadro geral sobre a literatura referente aos partidos no Brasil, de princípio devemos fazer uma observação relevante e que demarca uma diferença significativa, ou seja, no país o destaque crítico e habitual da literatura, como regra, volta-se muito mais para uma caracterização negativa dos partidos em termos gerais do que propriamente para uma análise a respeito do declínio partidário. Enquanto a literatura internacional enfoca as transformações dos partidos e o sentido disto, no Brasil, grande parte dos estudos comumente ainda enfatiza a continuidade do perfil partidário das organizações de períodos anteriores aos partidos criados a partir de 1979.

Recorrendo-se novamente a Meneguello (1998), ela afirma que no Brasil toma-se igualmente como padrão ou modelo o partido de massas. Conclui-se que os partidos brasileiros seriam instituições frágeis e produtos das condições políticas globais, com pouca autonomia dos atores e carentes de organização e funcionamento para serem considerados organizações representativas e autônomas. Para a autora, existiriam quatro aspectos principais sobre os estudos no país. O primeiro deles destacaria as descontinuidades temporais dos partidos e sistemas partidários, já que teriam existido seis sistemas partidários no Brasil republicano e que eles seriam desprovidos de continuidade histórica e memória política ao se relacionar os partidos com uma ideologia definida.

O segundo, apontaria a complexidade das formações partidárias derivadas de dois conjuntos de fatores: a heterogeneidade política e cultural regional, que criaria obstáculos para se formar partidos nacionais e estimularia a predominância de grupos intrapartidários regionais, implicando, por sua vez, na fragmentação do sistema representativo; a fragilidade institucional, que produziria a pouca estruturação interna, excluindo-se a coesão e disciplina partidárias e levando a confrontos entre grupos partidários regionais e a estrutura nacional.

---

[10] Ver Alcántara (1994). O autor inclui também no grupo de preponderância presidencial alguns países do leste europeu, e avança no sentido de estabelecer várias diferenças específicas dentro da própria América Latina.

[11] Cf. Valenzuela (1991). Para o autor, marcaram a vida nacional na América Latina as lutas ideológicas sobre grandes temas como a Igreja, o Estado e o capital *versus* a classe trabalhadora.

[12] Para uma outra visão dos partidos na América Latina, ver Baquero (2000). Apesar do autor agregar outros elementos aos partidos analisados e apontar o PT como uma exceção, termina, no fundamental, adotando uma visão negativa sobre os mesmos e baseando-se no bloco da literatura internacional que atribui uma crise e o declínio ao sistema partidário.

Já em relação ao terceiro aspecto, seria apontada a fragilidade do perfil organizativo e se atribuiria um pequeno enraizamento social aos partidos, além de se concluir que, com exceção do antigo Partido Comunista (PC) e do PT, praticamente inexistiriam agremiações ideológicas e de classe, uma vez que os partidos seriam muito mais máquinas políticas visando interesses particulares e obtenção de recursos materiais sem uma definição ideológica ou programática.

Por fim, o último e quarto aspecto, onde se destacaria a predominância do Estado na organização de interesses e na representação. Isto se daria através da existência prévia do Estado e sua estrutura centralizada e burocrática perante os partidos, impondo a estes uma fragilidade e produzindo também, como efeito, a debilidade quanto às suas funções de representação e governo.

Essa síntese feita por Meneguello (1998) da literatura brasileira sobre os partidos políticos, tem o mérito, por um lado, de abarcar um grande período, ser atualizada e destacar uma variedade de elementos importantes que englobam a estrutura organizativa, a ideologia e programa dos partidos e a função governativa. Por outro lado, é necessário, pelo menos no tocante às funções programática e governativa e que nos interessam mais de perto, diferenciar claramente as análises sobre o período que vai até a reforma partidária de 1979 e aquelas dirigidas para as conjunturas a partir desta data, que são as mais importantes para nossos propósitos e onde centraremos a atenção. Isto nos permitirá, por exemplo, situar os trabalhos mais atuais e observar se eles continuam com a mesma visão e conclusões dos estudos anteriores ou se introduzem novas abordagens e outros elementos sobre os partidos mais recentes, como seria o caso do PT.

Somente desta forma é que evitaremos generalizações demasiadamente amplas e equivocadas sobre a literatura referida, teremos oportunidade de tratar corretamente as questões e apontar para que tipo de análise estamos nos referindo. Nossas observações, portanto, remetem como regra e com claras indicações aos trabalhos que versam sobre o período após a reformulação partidária de 1979. Para tanto, neste momento procuraremos apenas sintetizar as diferentes visões sobre os partidos brasileiros tomados em conjunto.[13]

De uma maneira geral, podemos afirmar que uma parte significativa da literatura brasileira sobre os partidos políticos no país após 1979 não tem dado grande atenção à função programática e aos programas partidários e, menos ainda, à função governativa, como se os partidos criados a partir desta data fossem uma espécie de cópia atualizada das organizações anteriores ou durante a vigência da ditadura militar. Assim, não é por acaso que um trabalho recentemente publicado de Lima Jr. (1999) e voltado para a análise da produção da literatura acadêmica brasileira sobre os partidos, aponte o avanço de alguns estudos, especialmente aqueles que relacionam os partidos com as eleições, o legislativo e a cultura política. Mas, simultaneamente, ressalta que ainda faltaria definir a posição dos partidos no espectro ideológico e que a avaliação dos partidos no Brasil ainda seria marcada pela visão negativa, como se eles não tivessem raízes e conteúdo programático. Para o autor, faltaria base empírica para tal visão e ele registra, por fim, que a temática da ideologia teria perdido espaço nos

[13] A análise do PT em particular, será desenvolvida quando tratarmos do programa nacional e de seus governos.

estudos atuais no país. Também expressivo é o trabalho de Melo (1999) sobre a produção acadêmica brasileira no tocante a Estado e políticas públicas, que, diríamos, é um tema que remete de alguma forma para a função governativa. Entretanto, no minucioso levantamento e análise do autor, em nenhum momento vamos encontrar referência significativa e explícita a algum trabalho sobre a relação dos partidos com as políticas públicas, o que demonstra a pouca atenção da literatura no tocante ao assunto.

A grosso modo e a título meramente exploratório, poderíamos sugerir algumas pistas que levariam à subestimação da análise dos programas e da função governativa dos partidos após 1979, sendo a maioria delas bastante interligadas e variando, de autor a autor e de trabalho a trabalho, a tonalidade e o grau do tratamento do tema. As distinções estabelecidas, por conseguinte, têm um caráter muito mais analítico e indicativo, até porque alguns autores apresentam, em alguns momentos, mais de uma visão no mesmo texto ou em textos de períodos diferentes.[14] Nesse sentido, não buscamos fazer uma exegese da literatura brasileira sobre os partidos ou estudar um autor ou grupo de autores, mas destacar, além das observações anteriores de Meneguello (1998), algumas questões que julgamos pertinentes e que possam, pelo menos de forma preliminar, ajudar à explicação do pouco tratamento dispensado às funções programática e governativa no Brasil e, por extensão, ao papel dos partidos na orientação das políticas governamentais. Inicialmente, centraremos nossa atenção sobre a ideologia e programa dos partidos, ou função programática dos partidos brasileiros. Depois nos voltaremos para a função governativa e, por fim, lançaremos mão de trabalhos mais atuais que apresentam uma visão diferente da literatura predominante, abrindo, dessa maneira, a possibilidade de uma outra compreensão sobre os partidos no país.

O primeiro motivo que levaria a uma certa subestimação da função programática parece decorrer de um entendimento mais amplo sobre a ideologia, suas transformações e efeitos no *continuum* esquerda-direita onde se situariam os partidos políticos. E, embora se fale eventualmente de ideologia, e mesmo de perfil político-ideológico do Congresso brasileiro ou de esquerda e direita, o ponto de partida, direta ou indiretamente, remete para o contexto mais geral. Para Lamounier (1991a), por exemplo, a rigidez dos campos ideológicos estaria sendo diminuída em função dos realinhamentos mundiais e da crise do país. Já Rodrigues (1995), afirma que após o fim do socialismo do leste europeu e do nacional-populismo na América Latina, o leque ideológico teria ficado mais estreito, embora as diferenças ideológicas continuassem sendo mantidas.

Tomando-se especificamente o caso de Rodrigues (1995), tem-se uma idéia de uma das maneiras como o tema é tratado. Em algumas ocasiões, o autor fala que os partidos no Brasil teriam um certo perfil e alguma consistência ideológica e programática, que se deveria levar em conta a natureza dos partidos (ideologia, clientelismo etc.), que existiriam partidos mais ideológicos que

[14] Bastante significativo sobre isto, é a própria Rachel Meneguello. A autora, inclusive, cita na referida síntese um trabalho anterior seu, em co-autoria com Bolívar Lamounier, em que ela partilhava essa visão predominante sobre os partidos. Cf. Lamounier: Meneguello (1986). Acrescentaríamos que, ainda em 1992, a autora continuava mais ou menos com a mesma visão. A este respeito, ver sua intervenção no I Simpósio de Ciência Política promovido pelo Departamento de Ciência

outros e que as análises sobre o processo constituinte teriam mostrado algumas dessas clivagens. Em outras ocasiões, entretanto, ele afirma que os partidos brasileiros teriam pouca solidez programática e ideológica ao serem comparados aos de outros países e diz que a sociedade brasileira não seria marcada por fortes segmentações sociais, ideológicas etc. Quanto aos partidos programáticos existentes no Brasil, sua referência explícita é mais o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Para ele, este partido, em termos programáticos e ideológicos, estaria numa posição entre o PT e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) de um lado e, de outro, entre o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Progressista Renovador (PPR). Nesse sentido, portanto, Rodrigues (1995) teria mais ou menos a mesma compreensão de Lamounier (1989), quando este afirma que o PSDB seria programaticamente parlamentarista. Entretanto, Rodrigues (1995) vai mais além, uma vez que se refere explicitameante ao programa do PSDB e PFL.

O segundo motivo estaria mais diretamente relacionado, como a maioria da literatura brasileira, a uma visão negativa[15] sobre os partidos no país (sistema partidário descontínuo, fragilidade organizativa, ausência ou insuficiência de compromissos ideológicos etc.), que caminha conjuntamente com uma concepção parlamentarista de governo ou algo próximo a isso. Também são feitas, eventualmente, algumas rápidas alusões ao *continuum* esquerda-direita ou mesmo sobre ideologia, mas reafirma-se, como regra, a pouca fidelidade a compromissos ideológicos dos partidos no Brasil e a desatualização do referido *contínuum* e, a partir daí, defende-se várias propostas em direção ao parlamentarismo. Algumas vezes, fica explicitada a ligação entre propostas em direção a esse sistema de governo e o incentivo a orientações mais ideológicas para os partidos[16] e, em outras ocasiões, os vínculos ficam apenas subentendidos ou simplesmente excluídos.[17] Assim, somente no parlamentarismo é que poderiam funcionar partidos realmente ideológicos e programáticos no país.[18]

Prosseguindo com o raciocínio, o sistema presidencialista desfavoreceria a existência de partidos programáticos por duas razões: devido à grande personalização da campanha eleitoral e à prévia necessidade de maioria eleitoral, que tenderia a dificultar as fronteiras entre os partidos, ou em virtude da precária estabilidade do sistema com partidos ideológicos. No caso do Brasil, em que o presidencialismo apresentaria também outros problemas adicionais e mais graves (presidencialismo plebiscitário, governo acima de partidos etc.), a situação seria mais complicada ainda, uma vez que os partidos teriam poucas diferenças ideológicas. Mesmo a polaridade entre esquerda-direita, durante os trabalhos e votações no Congresso Constituinte, precisaria ser vista com mais cuidado, já que esta polaridade em muitos momentos estaria diluída em algumas questões e possivelmente condicionada

---

Política da Unicamp, em novembro desse ano. O evento, foi publicado depois sob a forma de livro. Consultar Boito Jr. (1993).

[15] A idéia e expressão *visão negativa*, é usada por Meneguello (1998).

[16] Cf. Lamounier; Meneguello (1986). É bom lembrar que a visão contida nesse trabalho de co-autoria, pelo menos no tocante à visão negativa geral sobre os partidos, no fundamental, deixou de ser adotada por Meneguello (1998). Já Lamounier (1990), ao que parece, prosseguiu com a mesma concepção.

[17] Uma das defesas mais explícitas e sistemáticas, mesmo não entrando em detalhes sobre programas partidários, encontra-se em Lamounier (1991).

[18] Kinzo (1990), por exemplo, exprime claramente a idéia de que o presidencialismo não favoreceria o fortalecimento dos partidos e, ao mesmo tempo, associa isso também à fraqueza dos partidos brasileiros.

pelos tipos de avaliações patronais e sindicais, como afirma Lamounier (1989).

Mas se poderia, ainda, apresentar outros elementos atribuidos ao presidencialismo brasileiro que desfavoreceriam a clivagem ideológica e os programas partidários, especialmente o tipo de eleição presidencial. Como o país seria teria uma grande extensão territorial e diferenças regionais, o candidato a presidente, para vencer, teria que fazer variadas alianças e muitas vezes com partidos diferentes, o que poderia gerar um efeito negativo no sentido destas alianças serem desprovidas de conteúdo programático e propostas políticas consistentes.[19] Mas se o vínculo entre a concepção parlamentarista e a visão sobre a insuficiência, ou inexistência, de partido programático no Brasil parece clara, ela não esgota a questão. Alguns autores, por exemplo, mesmo declarando-se enfaticamente presidencialistas durante as discussões do último plebiscito no país, compartilham, no geral, da chamada visão negativa sobre os partidos brasileiros.[20] Em outras palavras, vamos encontrar uma espécie de correlação entre a defesa do parlamentarismo e a visão dos partidos brasileiros como não programáticos, mas, diríamos, não é a única correlação possível encontrada.

O terceiro motivo é mais complexo e estaria muito presente em vários trabalhos de Kinzo.[21] Não obstante a grande contribuição que ela tem dado sobre a análise dos partidos políticos brasileiros, inclusive sobre o *continuum* esquerda-direita como veremos, existe em diferentes momentos uma espécie de subestimação da função programática e dos programas partidários, especialmente através de algumas lacunas. Mesmo tratando os partidos políticos no geral, como uma conexão entre o cidadão e o Estado e uma organização que estruturaria o voto pela escolha, bem como canais em que as demandas da sociedade seriam expressas e, simultaneamente, convertidas e traduzidas em políticas públicas, a autora não fala explicitamente da função programática. Assim, diz que existiriam pelo menos quatro funções partidárias e cita as seguintes: estruturação da participação popular, inteligibilidade do processo eleitoral possibilitando algum controle dos cidadãos sobre os eleitos, organização da competição de distintos grupos na luta pelo poder e estímulo à negociação política e construção de consenso.[22] Parece claro, portanto, que a autora não releva nesse caso a função programática e que os partidos desempenhariam a função de representação e agregação de interesses, uma vez que é apontado explicitamente o papel de intermediação entre o cidadão e o Estado, canal das demandas etc. Porém, mesmo aludindo aos partidos como canais destas mesmas demandas, que poderiam, a nosso ver, ser materializadas em um programa e vinculadas a políticas de governo, não encontramos referência direta ao programa partidário relativo a isto. Como se houvesse uma função de representação, sem uma correspondente função programática.

Esse hiato entre as duas funções, no exemplo referido, talvez se explique pelo fato de a autora, ao analisar o Brasil, não considerar os partidos, no geral, como propriamente programáticos.

---

[19] A esse respeito, um exemplo seria encontrado em Kinzo (1993). Ver também da mesma autora, a reafirmação deste ponto de vista em Kinzo (1994).

[20] É o caso de Luciano Martins durante o já referido simpósio na Unicamp. Cf. Boito Jr.(1993).

[21] Além dos trabalhos da autora já citados, de 1990, 1993 e 1994, é importante consultar os demais que se referem direta ou indiretamente ao assunto, como Kinzo (1980). Sobre o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em particular, ver Kinzo (1986). Ainda sobre o MDB, cf. Kinzo (1994a). No tocante ao posicionamento dos partidos no Congresso Constituinte, onde a autora analisa o *continuum* esquerda-direita, ver principalmente Kinzo (1990).

Expressivas a este respeito, são as suas críticas ao presidencialismo brasileiro, ao tipo de processo eleitoral e seus desdobramentos que, segundo ela, trariam efeitos sobre os programas: possibilidades de alianças sem compromissos programáticos nas eleições presidenciais, falta de compromissos dos deputados com seus partidos em função das campanhas individualizadas e não partidárias etc. Além do mais, grande parte dos seus trabalhos versou também sobre o MDB e seu sucessor, no caso o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), onde ela destaca em inúmeras ocasiões as crises de identidade partidária, a heterogeneidade político-ideológica de seus integrantes, perfil ideológico pouco definido, programa sem viabilidade, propostas genéricas de políticas etc. Ou seja, sua atenção por muito tempo voltou-se para um partido considerado pouco programático[23] e não é por acaso que ela, ao examinar rapidamente o programa do MDB, de 1972, afirme que isto seria muito mais um exercício formal.

Sintetizando, a autora pesquisa e analisa o espectro ideológico, mas de certa forma, em vários trabalhos termina de uma maneira ou de outra, subestimando a função programática e o programa dos partidos. Ou ela inclui automaticamente o programa no campo ideológico e não explicita, ou separa a ideologia de um lado e o programa de outro, como se fossem temas distintos e desvinculados. De qualquer forma, e é onde queremos chegar, esta separação ou subestimação termina reduzindo a importância dos programas. Essa aparente separação entre a ideologia e o programa, por sua vez, não é algo restrito à autora, uma vez que se encontra também presente em outros trabalhos,[24] inclusive presente em estudiosos e militantes de num partido programático como o PT.[25] Ao mesmo tempo, porém, é necessário destacar que ela, como falamos, deu uma grande contribuição sobre o estudo das votações dos partidos no Congresso Constituinte. Além do mais, chegou a elaborar o que chamou de síntese das propostas programáticas dos principais partidos no Brasil e vinculando-as às diferentes agremiações, embora sem analisar propriamente o tema e nem descer a detalhes.

Passando-se para o quarto motivo relativo à pouca atenção dispensada à função programática e programa partidário no Brasil, diríamos que ele decorreria também e principalmente do tipo de objeto de estudo. Analisa-se partidos considerados pouco programáticos como o MDB/PMDB e termina-se, a partir da crítica a esse partido, generalizando-se para o conjunto partidário, apesar de pequenas e esporádicas referências sobre a "exceção" do PT ou algo do gênero. A lógica que preside o raciocínio tem um núcleo central, que é a projeção do passado sobre o presente, ou seja, a partir de traços dos partidos brasileiros em períodos anteriores esboça-se o que seria o perfil partidário no país de hoje.[26] Nessa direção afirma-se, por exemplo, que os partidos seriam dependentes do Estado[27] e por este

---

[22] Kinzo (1993).
[23] Ver especialmente Kinzo (1986; 1994a).
[24] Lamounier (1989), por exemplo, refere-se a três utopias, a presidencial-plebiscitária, a participativa e a parlamentarista mas não as vincula, como regra, direta e explicitamente a programas partidários de forma mais sistemática.
[25] Como apontaremos depois, alguns autores que estudam o PT, bem como importantes militantes, tratam, no fundamental, separadamente o campo ideológico e outras partes do programa partidário como as políticas governamentais.
[26] Típico a este respeito, é Melhem (1998).
[27] Esta conclusão de Melhem (1998), baseia-se em grande parte numa projeção que a autora faz da análise contida no livro de Maria do Carmo Campello de Souza, publicado originalmente em 1976, isto é, em plena ditadura militar e antes dos novos partidos surgidos com a reforma partidária de 1979. Cf. Souza (1990).

motivo não se deveria privilegiar a análise da ideologia expressa por um partido, mas voltar-se especialmente para o crescimento eleitoral, organização e o grau de articulação interna. Continuando na projeção e generalização, afirma-se que os partidos brasileiros, desde sua origem, seriam simples instrumentos nas disputas de votos e cargos públicos e que o programa elaborado seria feito com pouco rigor doutrinário e definido conjunturalmente a cada campanha eleitoral. Por esse raciocínio, portanto, os partidos não estabeleceriam vínculos com as políticas públicas.

Em alguns momentos, ainda se usa rapidamente expressões como esquerda, políticos considerados mais ideológicos, discurso ideológico e se refere até a programa. Porém, trabalha-se com uma dicotomia que vai dos políticos pragmáticos a políticos ideológicos, ou vice-versa, sem conceituar mais precisamente o que isto realmente significaria em termos teóricos. Mesmo que de relance aponte-se, dentre outros temas, a institucionalização política e valorização da cidadania como critérios diferenciadores dos partidos, reitera-se a idéia de que no Brasil a realidade eleitoral seria extremamente pragmática em oposição à disputa de idéias ou ideais e que a briga pelo poder levaria a ignorar os programas e propostas.

Um quinto motivo relacionado à fragilidade da função programática dos partidos políticos brasileiros, é expressa por Mainwaring (1991).[28] Embora ressaltando a existência de um subdesenvolvimento partidário, o autor procura ir mais a fundo na análise e localiza, fundamentalmente na legislação eleitoral e partidária, os problemas principais. Para ele, esta legislação, aliada a outros fatores como o presidencialismo e o federalismo, levaria, com exceção dos partidos de esquerda, a uma extremada autonomia dos políticos perante os partidos, materializando uma especificidade brasileira quando comparada a outros países, inclusive ao presidencialismo dos Estados Unidos. Essa extremada autonomia ligada às referidas legislações, por sua vez, teria suas raízes em alguns elementos centrais. O principal deles diria respeito, especialmente, a uma falta de interesse dos próprios políticos, seja numa disciplina e coesão partidárias seja na criação de partidos propriamente ditos. Uma estrutura e funcionamento mais organizados dos partidos, segundo o autor, poderiam propiciar um perfil partidário nacional, levando a que os políticos, devido ao federalismo brasileiro, perdessem seus vínculos com as clientelas locais e regionais, localizadas, por exemplo, nos grupos ligados ao açúcar, café etc. Em outras palavras, uma regulamentação eleitoral e partidária diferente poderia possibilitar que outros interesses, como os populares, fossem expressos pelos partidos. Além do mais, como haveria uma dependência dos políticos ao Estado através de recursos e emprego para a clientela e parentes, os políticos dariam prioridade às suas relações com o Executivo e não com os seus respectivos partidos.

Com o funcionamento apontado pelo autor, materializado pela extrema autonomia dos políticos perante os partidos, alguns desdobramentos incidiriam diretamente sobre a função programática. Em primeiro lugar e com exceção da esquerda, a ausência de disciplina e coesão partidária gerariam um descompromisso e violação da plataforma e do programa partidário e a

inexistência de controle partidário, isto é, a construção de partidos programáticos estaria bloqueada. Em segundo lugar, poderíamos afirmar que, como regra, os interesses populares deixariam de ser expressos em programas partidários.

O que parece claro sobre a função programática, é que haveriam, portanto, diversas razões que não motivariam uma quantidade maior de estudos mais sistemáticos e detalhados sobre esse tema. Os trabalhos mais voltados para o assunto vão surgir especialmente a partir de 1990 e com a análise de Kinzo (1990) referente às votações dos partidos no Congresso Constituinte. Introduzindo questões importantes como governismo, democratismo, direitos trabalhistas e outras e comparando a votação dos parlamentares, a autora caracterizou o quadro partidário no tocante ao que ela mesmo denominou de clivagens ideológicas ou perfil ideológico, situando as diferentes agremiações num espectro que, diríamos, ia da esquerda (PT e outros), passava pelo centro (especialmente PMDB) e desembocava na direita (PFL etc.). Sua conclusão: apesar da fragilidade e instabilidade partidária, as pesquisas mostrariam a existência de perfis político-ideológicos diferentes, pelo menos para os principais partidos, bem como conduto ou espaços ideológicos-partidários para balizar a competição eleitoral.

No tocante à função governativa, por seu turno, a atenção dispensada não apresenta grandes diferenças, em que pese as recentes exceções. Entretanto, mesmo dentre estas podemos encontrar poucos vínculos estabelecidos com os programas partidários de forma mais explícita ou estudos mostrando a influência dos partidos nas políticas governamentais. Um dos poucos trabalhos, que está ligado à maneira de ver as relações entre os partidos e o governo no Brasil, remete diretamente para as alianças ou coligações eleitorais, a formação do governo e a possibilidade de implementar o programa ou as propostas governamentais. Nessa abordagem da questão, expressa por Lamounier (1990) ao referir-se ao futuro do governo Collor e ancorada, em grande parte, numa visão parlamentarista, a pulverização e fragmentação partidária no Brasil levariam a uma grande possibilidade de criar obstáculos para o futuro governante.

Mais ou menos na mesma linha, vamos encontrar o trabalho de Rodrigues (1995) ao analisar o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse caso, ele introduz questões atinentes às relações entre partido e governo ou função governativa ou partido governante e as enfoca a partir de dois ângulos. O primeiro, que constitui o núcleo de suas preocupações, é com a chamada governabilidade, que poderíamos associar, em linhas gerais, com as condições e capacidade dos governos de implementar suas propostas. Já o segundo ângulo parte essencialmente de uma problemática mais presente no sistema parlamentarista, isto é, os vínculos entre as coligações eleitorais, a formação do governo, cargos públicos e políticas adotadas. Dessa forma, o autor analisa as conexões entre a fragmentação partidária, a governabilidade e os vínculos destas com a realização do programa governamental de Fernando Henrique Cardoso. Em outras palavras, as relações são vistas partindo da composição partidária no Legislativo e como esta poderia afetar o governo. Destaquemos alguns pontos assinalados nas relações e o que poderíamos extrair disto. Em primeiro lugar, a fragmentação

[28] Ver Mainwaring (1991). Para uma versão mais atualizada, aprofundada e detalhada do autor sobre o sistema partidário

partidária ampliada após 1979 e a continuidade do comportamento individualista dos parlamentares brasileiros teriam sido marcadas, dentre outras coisas, por uma pouca definição de quem seria ou não oposição, o que levaria o Governo Federal, devido a esta composição do Congresso, a ter que negociar com os partidos ou parlamentares. E, como o Presidente estaria sujeito a ter minoria no Legislativo, deveria negociar pontualmente o seu programa de governo e as respectivas políticas, sem, necessariamente, ter condições de implementá-las de acordo com uma visão programática anterior. Nesta direção, por exemplo, o autor afirma que um programa de reformas liberais ou a desestatização teriam que passar por uma negociação que pudesse promover uma maioria do Governo no Congresso.

Desdobrando o raciocínio, Rodrigues (1995) afirma que se poderia adotar a seguinte sequência causal: fragmentação partidária, necessidade de apoio no Congresso, aumento da participação (cargos) de vários partidos no ministério, tendência à ampliação da rotatividade ministerial e declínio da eficiência governamental. A redução da eficiência, supunha que o aumento da rotatividade diminuiria a acumulação de experiência e que a necessidade do consenso poderia lgerar o imobilismo. Em outras palavras, lembra ele, o Executivo poderia ficar impossibilitado de levar adiante as reformas constitucionais do programa do PSDB e PFL ou ocorrer a mutilação dos projetos da coligação vitoriosa. Este risco poderia ser diminuído, por sua vez, se as propostas governamentais passassem a ser aceitas pela opinião pública e se esta pressionasse o Congresso. E aqui entra um dado, a nosso ver importante, isto é, não estaria descartada a possibilidade de um governo ser minoritário no Legislativo e, ao mesmo tempo, aprovar suas propostas e implementar suas políticas.

Embora rapidamente, o autor toca em um tipo de relação entre os partidos e o governo, no caso a ocupação dos cargos públicos por aqueles. Além do mais, afirma que os partidos de esquerda, incluindo o PT, teriam uma maior dificuldade de estabelecer alianças e coligações ou, falando nos seus termos, encontrariam maiores obstáculos para a governabilidade, diferente dos chamados partidos de centro onde ele situa o PSDB. Estaria implícito para o autor, acreditamos, que os partidos de esquerda enfrentariam grandes dificuldades para implementar suas orientações para as políticas governamentais. Finalmente, lembra que no Brasil a Presidência da República possuiria alguns elementos que, em relação ao Congresso, permitiriam ampliar o apoio parlamentar, como o atendimento das demandas regionais e corporativas dos parlamentares, o fato do Presidente ter sido eleito no primeiro turno etc.

Também vinculando a questão com os tipos de coalizões, mas introduzindo outros elementos, encontramos as observações de Andrade (1991). Para ele, a grande extensão territorial e diferenças regionais levariam a alianças diferentes e sem conteúdo programático e isto seria projetado, inclusive, para as dificuldades governamentais, pois implicaria em obstáculos para planejar, decidir e implementar as decisões. Em outras palavras, o federalismo produziria efeitos negativos sobre a função governativa dos partidos.

Como vimos, portanto, o sistema partidário brasileiro, segundo os autores mencionados, teria algumas características que ligadas ao nosso presidencialismo criariam vários obstáculos para a

---

brasileiro, consultar Mainwaring (2001).

emergência e consolidação de partidos governantes, ou seja, para o desempenho da função governativa e a implementação das orientações quanto às políticas governamentais e isto seria agravado, se partíssemos da visão de Weffort.[29] Para ele, mesmo lembrando que se referia à regra e não às exceções, os partidos no Brasil não apresentariam uma postura de responsabilidade sobre os governos que, eles próprios, teriam contribuido para formar. Tanto que haveriam conflitos iniciais entre o partido do governo e os eleitos no Executivo sobre a nomeação para os cargos e, especialmente nos dois últimos anos de mandato, o mesmo partido apresentar-se-ia como se fosse de oposição. Neste sentido, a maioria dos partidos brasileiros não sustentaria os governos a que estariam ligados e que ajudaram a construir e, ao agir deste modo, construiriam formas de relações paralelas ou conflitantes, com os seus próprios governos.

Outra maneira de enfocar o problema remete, no fundamental, para a existência de partidos frágeis e um Estado forte e a projecão para o sistema partidário depois de 1979 das mesmas características predominantes entre 1945 e 1964.[30] Para Muszynski (1990), por exemplo, existiriam alguns traços na cultura política latinoamericana e, particularmente na brasileira, que constituiriam dificuldades nas relações entre os partidos e o governo. Para a autora, a visão que atribui à autoridade pública uma imagem paternalista, como Getúlio Vargas, no mínimo tornaria a arena política dependente do prestígio pessoal do Presidente e, como decorrência, aumentaria o poder desse Presidente e reduziria o campo de ação dos partidos. Já Mainwaring (1991), ao relevar a grande autonomia dos políticos perante os partidos, também destaca a dependência dos políticos profissionais ao Estado. Segundo ele, como o Executivo teria os recursos materiais e emprego a serem oferecidos aos políticos, estes dariam preferência, ao visarem sua reeleição, às relações com o mesmo e não com os respectivos partidos. Levando a questão ao extremo, poderíamos dizer que, no limite, as propostas e políticas implementadas decorreriam muito mais do próprio Estado visto isoladamente ou devido aos vínculos com os políticos, tomados individualmente, do que, propriamente, das relações entre partidos e governo, isto é, inexistiriam partidos governantes.

Finalmente e para não nos alongarmos em demasia, para autores como Lima Júnior (1997) não seria propriamente o sistema parlamentarista ou presidencialista que levaria a uma maior democracia, uma vez que o seu aperfeiçoamento residiria muito mais em outras instituições mais gerais como o tipo e a ampliação da representação política etc. Quanto ao presidencialismo brasileiro, o autor considera que ele teria alguns traços específicos, como a representação proporcional e, especialmente, a maneira como o Presidente da República montaria sua equipe. Nesse sentido, o gabinete seria constituido visando ampliar a legitimidade perante o Legislativo, os estados da federação e a opinião pública em termos gerais. Com isso, o Presidente, ao considerar a força relativa dos partidos no Legislativo e as unidades federativas, terminaria buscando representatividade perante as forças políticas dominantes e não nomearia pessoas de sua confiança pessoal e nem os chamados técnicos. Mas a postura presidencial, terminaria gerando efeitos negativos através de uma espécie de

[29] Consultar a intervenção de Francisco Weffort no Simpósio da Unicamp. A este respeito, cf. Boito Jr. (1993).

parlamentarização ou estadualização e federalização do governo federal e produzindo um sistema de lealdades múltiplas e não diretamente vinculadas ao Presidente da República Em outras palavras, o autor não atribui ao governo um papel determinante no perfil dos partidos e o encara, muito mais, como algo frágil diante das outras instituições políticas.

Especificamente quanto às funções dos partidos no Brasil, o autor também não as associa diretamente ao sistema de governo. Para ele, as agremiações no país (e ele generaliza para todas) não desempenhariam a contento as principais funções partidárias, uma vez que seriam orientadas pela busca e exercício do poder de governo visando restritos interesses organizacionais e excluindo, no caso, o recrutamento e treinamento de quadros, a propaganda do ideário partidário e o exercício da representação.

Uma vez feita a síntese de grande parte da literatura predominante e suas respectivas visões negativas sobre os partidos brasileiros e as funções programática e governativa, podemos ir adiante e discorrer rapidamente sobre outros trabalhos que, de uma maneira ou de outra, apresentam uma análise diferente ou abrem alternativas para um entendimento distinto do tema. Iniciemos pelo trabalho de Abranches (1988), que embora publicado ainda no final da década de 1980 abre algumas pistas importantes. Para ele, mesmo sem negar algumas das características gerais do sistema partidário brasileiro, o foco da explicação sobre os principais problemas do país deveria ser deslocado, isto é, eles não residiriam, como vimos, nos partidos ou em aspectos relacionados direta e exclusivamente aos mesmos, mas no que denomina de presidencialismo de coalizão. Desta forma, o autor não compartilha, no fundamental, da visão negativa sobre os partidos brasileiros, já que seria no presidencialismo de coalizão onde residiria o centro da questão, ou seja, não estaria no sistema de representação e nem na fragilidade do quadro partidário.

Embora o período analisado limite-se até meados do Governo Sarney e o autor não se refira explicitamente às funções programática e governativa, nos fornece elementos importantes. No tocante à função programática, por exemplo, não homogeneiza o comportamento, já que, por razões ligadas aos grandes desequilíbrios no Brasil, no plano macropolítico haveria, ao mesmo tempo, comportamentos clientelistas e outros estruturados ideologicamente. Além do mais, nem sempre os pontos ideológicos e programáticos seriam explicitados de forma coerente na formação das coalizões. Em relação à função governativa, e sem falar diretamente sobre o assunto, argumenta que o país seria singular no sentido de organizar o Executivo através de grandes coalizões e estas não seriam regidas exclusivamente por critérios partidários, uma vez que o eixo regional igualmente deveria ser levado em conta, até porque os partidos apresentariam diferentes perfis devido a isto, ou seja, o preenchimento dos cargos nos ministérios não decorreria somente dos partidos em sentido estrito. Nas relações entre o Executivo e o Legislativo, predominaria o conflito por causa da agenda inflacionada do governo ou em função da fragmentação das forças políticas no Congresso. E seriam elas próprias que dominariam o Executivo e o Legislativo, bem como o conluio de segmentos da burocracia com os

[30] Como já nos referimos anteriormente, a fonte de tal visão encontra-se na análise de Souza (1990).

interesses privados, que impediriam uma reorientação do Estado.

Raciocinando-se a partir da análise de Abranches (1988), diríamos que o fato de ressaltar outras especificadades no caso brasileiro introduz a possibilidade de se ter uma visão diferente sobre os partidos no Brasil e, ao apontar comportamentos políticos distintos, abre a porta, indiretamente, para partidos com outros perfis no sistema partidário como um todo. Ao falar da não explicitação coerente de pontos ideológicos e programáticos, ao que parece não está negando a sua existência mas a maneira como são manifestos, ou seja, nem todas as propostas seriam expressas do mesmo modo. Além do mais, os próprios partidos no governo constituiriam elementos importantes no sentido de não terem interesses nas reorientações do Estado ou, dito de outra forma, existiriam também interesses visando a não implementação de derminadas políticas.

Um conjunto de outros trabalhos, especialmente dos meados da década de 1990 até o momento, com alguns, inclusive, sendo marcados por certas inflexões na visão de seus próprios autores, procede a uma análise diferente e introduz ou reintroduz, às vezes indiretamente, novos aspectos que terão que ser levados em conta na análise das funções programática e governativa dos partidos brasileiros formados após 1979. E mesmo que muitas das decorrências analíticas não estejam assumidas de forma clara, podemos extrair destes trabalhos elementos centrais como subsídios para uma reorientação ou relativização do pensamento predominante sobre os nossos partidos, tanto no sentido da inserção de outros aspectos ou no tocante à existência de uma nova situação dos partidos.

Refenciando-se em Nicolau (1993), nota-se que, apesar dele não aludir diretamente às funções programática e governativa, critica o pensamento dominante sobre os partidos no Brasil. Já em 1993 ele tece um conjunto de considerações discordando especialmente das críticas ao sistema eleitoral, como se este fosse o responsável pela competição intrapartidária, partidos fracos, multipartidarismo irresponsável etc. Para o autor, seriam necessários alguns ajustes na representação proporcional e não, propriamente, acabar com ela, ou seja, ele discorda daqueles que atribuem a uma das faces do presidencialismo brasileiro os problemas no sistema partidário. E, ao fazê-lo, isenta de certa forma o sistema de governo ao não aceitar as fórmulas parlamentaristas como solução. Prosseguindo, refere-se a dois pontos centrais, no caso a lista aberta e a grande fragmentação partidária. Para ele, o problema estaria nas regras da competição e não na representação proporcional e propõe algumas medidas como a proibição de coligações nas eleições dos parlamentares etc.

Posteriormente, o autor retoma alguns pontos e avança em outros aspectos, especialmente sobre o tema da fragmentação partidária. E, como em seu trabalho anterior, não nega propriamente alguns traços dos partidos no Brasil (grande fragmentação e outros), mas reduz sua importância, interpreta-os de maneira diferente e não adota uma visão tão negativa sobre as agremiações. Para ele, existiria erradamente um sentimento e complexo de inferioridade ao se comparar o Brasil com as democracias de outros países. Em seguida, enfatiza que a fragmentação partidária não decorreria da representação proporcional, mas de outros fatores, tais como: concentração de votos em determinados estados; coligações nas chapas proporcionais nos estados que favoreceriam a eleição de pequenos

partidos. Tocando num dos traços mais criticados do sistema partidário brasileiro, no caso a troca de legenda, afirma que ela seria funcional, já que permitiria ampliar a base de apoio no Legislativo. E que a fragmentação partidária, por si só, não ameaçaria a performance econômica e social de um governo. Observa-se, portanto, que o autor, mesmo admitindo a fragmentação partidária, a troca de legenda e outros traços criticados no sistema partidário brasileiro, não os considera como algo simplesmente negativo. Até porque, como ressalta, alguns destes mesmos traços seriam funcionais para um governo, o que podería, do nosso ponto de vista, facilitar em alguns casos a função governativa.

Passando-se para Mainwaring (1995), observa-se que ele começa reiterando algumas das características básicas da chamada visão negativa sobre os partidos brasileiros, expressas no chamado subdesenvolvimento partidário (fragilidade, fragmentação, caráter efêmero, autonomia dos políticos perante os partidos, fraca identificação partidária, partidos dependentes do Estado, desincentivos do presidencialismo para a coesão partidária etc.) que teria continuado com a chamada Nova República. Logo depois, porém, referindo-se especificamente aos partidos no período entre 1979 e 1993, procura atualizar sua análise que, de forma direta, incide sobre a função programática. Embora não aponte explicitamente no texto o *continuum* esquerda-direita estabelecido nas análises durante a Constituinte, adota estas diferenças, procura atualizá-las e divide os partidos em esquerda, com o Partido Comunista do Brasil (PC do B), PCB e um de seus sucessores, no caso o Partido Popular Socialista (PPS) e o PT. No bloco de centro-esquerda estariam o PDT e o PSDB, no centro o PMDB, no centro-direita o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrata Cristão (PDC) e, finalmente, na direita o PFL, o PPR, o Partido Liberal (PL), o Partido da Renovação Nacional (PRN), e o Partido Democrático Social (PDS).

Mesmo que o autor não chegue a analisar detalhadamente as distinções, observa-se que os principais critérios de diferenciação remetem para partidos revolucionários, social-democratas, populistas, conservadores e partidos com discurso anti-estatista e ressalta que o PT teria nascido à esquerda do sistema partidário. Aponta que no final dos anos de 1980, teria havido uma grande expansão ideológica entre os partidos, com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o PT e PPS na esquerda e outros partidos na direita como o PDS, PFL e PRN e, diferente do passado, os partidos no Brasil estariam deixando de ser personalistas, pragmáticos e não ideológicos, tendo isto sido iniciado na Assembléia Constituinte e prosseguido na campanha presidencial de 1989.

Visando ressaltar as distinções entre os partidos, Mainwaring (1995) coloca num polo o PT e no outro os partidos que considera não programáticos e sem disciplina que denomina de partidos *catch-all*. No caso destes últimos, que constituiriam a maioria no Brasil, eles seriam, ao contrário dos partidos de esquerda, fracamente organizados, dependentes da patronagem do Estado, geralmente voltados exclusivamente para os propósitos eleitorais e cita como exemplos o PMDB, PFL e PRN. Nesses partidos, predominaria uma constante troca de políticos de uma agremiação para outra e a adesão aos princípios ideológicos não seria efetiva e, apesar dos estatutos, os vínculos e interlocução com os movimentos sociais e outros atores praticamente não existiriam. No tocante ao PMDB, com a

saída de seu interior dos partidos comunistas em 1985, estes vínculos teriam sido perdidos.

Esses partidos *catch-all* brasileiros, no que se refere ao trânsito dos políticos de uma agremiação para outra, quando comparados aos dos outros países da América Latina apresentariam características bastante particulares, inclusive com o deslocamento para partidos de ideologias, práticas e bases sociais diferentes como PMDB e PDS. Além do mais, os mesmos *catch-all* teriam sido também indisciplinados na Constituinte, com os políticos eleitos votando como queriam, dividindo-se e muitas vezes adotando posições contrárias às respectivas lideranças partidárias, incluindo-se o PMDB, PFL, PDS e PTB. Já os partidos de esquerda e destacando o PT, teriam continuado, fundamentalmente, com a mesma composição dos eleitos e apresentado uma grande disciplina, desencorajando, desta maneira, o individualismo, promovendo o apoio à plataforma etc. Sintetizando, ao tomar novamente o PT como parâmetro, o autor afirma que ele estaria mais para o modelo de Duverger (1970) no sentido de organização, participação e disciplina. Quanto aos partidos *catch-all* brasileiros, seriam mais aproximados a Joseph Shumpeter, isto é, criados por empreendedores políticos interessados somente na sua própria eleição.

Do ponto de vista da função governativa, tocada somente de forma indireta por Mainwaring (1995), observa-se que ele, diferente das questões ideológicas, não chega a comparar explicitamente os partidos. Entretanto, ao referir-se novamente ao que denomina de partidos *catch-all* no Brasil é possível afirmar, por contraste e de forma hipotética, que também neste aspecto os partidos de esquerda seriam diferentes dos primeiros. Para o autor, os partidos *catch-all* dependeriam da patronagem do Estado através dos recursos públicos (empregos para a clientela, concessões como as de rádio e TV, empréstimos bancários, contratos para construções de obras etc.), incluindo-se também a dependência no processo eleitoral. Nesse sentido, o Presidente e os ministros pressionariam os deputados através da concessão ou não de recursos para aprovar as suas propostas e assim se poderia dizer que esses partidos seriam, na verdade, partidos de Estado, até porque no Congresso não haveria um funcionamento com linha partidária. Além do mais, os governadores controlariam igualmente os partidos e, como os governadores, por sua vez, seriam dependentes do governo federal devido às transferências de recursos não automáticos, no essencial o processo como um todo estaria determinado por relações políticas com o plano federal.

Dessa forma, seria a manipulação dos recursos que predominaria e não a eficácia dos programas governamentais para ajudar os pobres, ou seja, os partidos teriam influência limitada na formulação de políticas e mesmo nas nomeações, uma vez que estas dependeriam muito mais de relações individuais e não partidárias. A esse respeito, o autor lembra que nem o Congresso e nem os partidos foram consultados na elaboração de planos econômicos importantes, como o Plano Collor, Verão, Bresser e outros. No fundamental, se assistiria uma apropriação privada do Estado e não o crescimento da influência dos partidos no processo decisório, tal como seria exemplificado no Governo Collor, evidenciando-se, igualmente, as dificuldades de se estabelecer coalizações partidárias no Brasil.

Pode-se depreender, a partir dessa análise de Mainwaring (1995) que, ao existirem partidos após 1979 que se diferenciam num *continuum* esquerda-direita, poderiam também ser distinguidos em termos programáticos de uma maneira geral. E se os partidos *catch-all* no Brasil seriam marcados nas suas relações com o governo, por um conjunto de características específicas, isto abre a possibilidade, pelo menos teoricamente, de que os outros partidos, especialmente os de esquerda, pudessem estabelecer relações diferentes com o governo, ou seja, também apresentar distinções quanto aos partidos governantes. Nesse sentido, diríamos que as clivagens referidas pelo autor podem apontar, direta ou indiretamente, para diferenças nas funções programática e governativa entre os próprios partidos brasileiros posteriores a 1979.

Um outro trabalho posterior de Mainwaring e Liñan (1988), mesmo que centrado na disciplina partidária durante o processo constituinte no Brasil, retoma as divisões ideológicas entre os partidos e repete no fundamental a classificação anterior ao indicar diferenciações programáticas no geral. Ao mesmo tempo, e este ponto é importante, associa novamente de forma indireta esta clivagem à função governativa. Em primeiro lugar, os autores lembram que a disciplina partidária influenciaria na interação do Legislativo com o Executivo também no presidencialismo, uma vez que o Presidente teria que negociar individualmente com os parlamentares ou, no caso de partidos disciplinados, com os seus líderes de bancada. Desta feita, acrescentaríamos, a implementação das propostas governamentais dependeriam também dos diferentes tipos de partidos no Legislativo. Como os autores acentuam, mais de uma vez, que a esquerda seria muito mais organizada e unida que a direita e o chamado centro, isto poderia levar novamente a supor, pelo menos aprioristicamente, que as relações de um governo ligado a partidos de esquerda embutiria a possibilidade de novas relações entre governos e partidos, incluindo-se as conexões com o Legislativo.

Nos últimos trabalhos do autor, reencontramos algumas de suas observações anteriores e a inclusão de novos aspectos. Assim, no estudo sobre os partidos conservadores no Brasil, escrito conjuntamente com Meneguello e Power (2000), alguns elementos estão diretamente vinculados à função programática. Em primeiro lugar, os autores deixam bastante claro que o critério para definir os partidos conservadores ou de direita seria o que eles chamam de posições programáticas e não a identidade com determinados tipos de eleitores, fontes de financiamento de campanhas etc., isto é, o programa readquire uma grande importância e, por extensão, poderíamos afirmar que o mesmo parâmetro seria aplicado à esquerda. Em segundo, mesmo lembrando que os parlamentares dos partidos conservadores ou de direita não admitiriam sua inserção nessa escala e que muitos dos partidos já estariam extintos ou fundidos com outros, ampliam a lista e citam o PDC, PTB, PDS, PL, Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Popular (PP), o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Prona) etc. Quanto à esquerda, são elencados o PT, PCB/PPS, PC do B, PDT e PSB (Partido Socialista Brasileiro) [31] e, ressalvando que o PMDB e PSDB teriam avançado mais para a direita, estes são considerados como de centro-direita. Ainda na nova

[31] Anteriormente, como vimos, Mainwaring (1995) classificara o PDT como centro-esquerda.

classificação, referem-se de passagem à extrema-direita, dizendo que ela seria caracterizada pelo uso da violência na defesa da ordem e da propriedade privada. Em terceiro lugar, os autores afirmam que estaria havendo um revigoramento dos partidos conservadores ou de direita, bem como sucesso eleitoral e uma renovação da imagem programática nos anos noventa, uma vez que antes eles eram associados ao autoritarismo e depois passaram a adotar o neoliberalismo.

Quanto à maneira de medir as posições dos referidos partidos, os autores partiram de suas votações no Congresso. Ao mostrar as diferentes preferências, introduzem, igualmente, elementos no tocante à função governativa e apontam algumas posições reveladoras dos partidos de direita, tais como: pouco apego à democracia, contrários a avaliações e críticas ao regime militar, especialmente até 1985; apoio às políticas econômicas neoliberais; mais mercado e enxugamento do Estado; redução dos gastos públicos; favoráveis às privatizações; maior abertura para o capital estrangeiro; alguma resistência aos direitos de cidadania; vínculo menor com a distribuição da riqueza; contrários ao crescimento dos encargos sociais, às inovações de leis ambientais, ao aumento dos direitos trabalhistas e à reforma agrária; combate à subordinação da propriedade privada à sua função social; maior conservadorismo em relação à segurança pública, aborto, moral familiar e homossexualismo.

Observando-se um último trabalho de Mainwaring (2001), ele agora passa a criticar abertamente o enfoque das clivagens sociais para a análise dos partidos brasileiros, uma vez que não haveria identificação entre a base social e as orientações programáticas pois as classes sociais seriam divididas, a *mídia* anularia as identidades anteriores etc. Ao mesmo tempo, reafirma a fragilidade do sistema partidário e a atribuição de *catch-all* à maioria dos partidos brasileiros, com exceção da esquerda, no caso o PT, PCB/PPS, PC do B e PSB, que seria mais ligada à ideologia e teria uma maior disciplina partidária. Mas desde 1992 estaria havendo uma redução da distância ideológica e mesmo o PT, com suas visões contraditórias internas, objetivos múltiplos e ordenados com menos clareza, a partir de seu crescimento e da adoção de uma mensagem mais difusa ideologicamente (campanha presidencial de 1994 etc), estaria mais parecido com os partidos *catch-all*.

Mas é na função governativa, ao examinar as relações entre o governo federal (particularmente o Presidente e suas políticas) e os partidos no Congresso, que encontramos algumas questões relevantes. Em primeiro lugar, o autor reafirma algumas conclusões anteriores sobre os partidos brasileiros, aponta o que seriam as particularidades no Brasil e que afetariam a efetivação das políticas governamentais, no caso o presidencialismo, o multipartidarismo, a fragilidade e fragmentação do sistema partidário, predominância de partidos *catch-all*, federalismo muito forte e o bicamerismo simétrico. Em segundo, ele examina as dificuldades enfrentadas pelos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso para implementar as chamadas propostas de estabilização econômica e de reforma do Estado: a reação do Congresso e os respectivos resultados nos períodos distintos.

Para analisar os diferentes governos citados, o autor introduz o que denomina de determinantes institucionais ou fatores institucionais para examinar o que teria afetado o

encaminhamento e efetivação das propostas. Enumera sete fatores: fragmentação do sistema partidário, que se relacionaria ao número de cadeiras controladas pelos partidos que apoiariam o Presidente e a possibilidade de negociação entre Executivo e Legislativo; disciplina partidária que poderia dificultar o apoio ao Presidente, caso sua base não fosse leal e este tivesse que usar de patronagem ou tentar passar por cima do Congresso; maior distância ideológica que não facilitaria os acordos, a não ser que o Presidente pertencesse a um partido de centro; o bicamerismo simétrico, ou seja, poderes aproximadamente iguais das duas casas no Legislativo, possibilitando a ocorrência de posições diferentes de ambas; excesso de especificação das constituições, dificultando a implementação de medidas através de leis ordinárias; federalismo forte que, ao propiciar maior autonomia financeira aos estados e municípios e o controle dos parlamentares dos estados pelos governos, poderia criar obstáculos à implementação de reformas; poderes legislativo do Presidente, que lhe conferiria a autoridade para o uso de decretos ou outros mecanismos. Refere-se ainda a outros elementos que poderiam afetar e, de fato teriam afetado, o andamento das propostas, tais como: a fragmentação do Estado e os conflitos entre os ministros; propostas de políticas desconexas; confronto com o Judiciário; a legitimidade do Presidente perante a opinião pública; o limite das patronagens e o efeito negativo destas sobre o controle dos gastos e natureza das propostas; papel mais ativo e influência do Congresso e parlamentares em algumas áreas. E mesmo lembrando que o Congresso não teria muito peso na formulação de políticas e que a implementação das propostas governamentais dependeria dos arranjos intitucionais, ressalta que o Legislativo poderia bloqueá-las.

Além dos fatores institucionais apontados, Maiwaring (2001) cita outros como a capacidade de liderança do Presidente, a maior ou menor resistência às propostas e a aprovação ou não na opinião pública. Agrega a isto alguns atores da denominada sociedade civil, não obstante considere que no Brasil não constituiram obstáculos consideráveis quanto às propostas dos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, isto é, os fatores predominantes que afetaram as políticas foram os institucionais e, particularmente, o Congresso e os governadores. Conclui que não seria propriamente o sistema de governo parlamentarista ou presidencialista, por si só, que determinaria a formulação e efetivação das políticas e que, no Brasil, seriam de fundamental importância a fragmentação e a disciplina partidárias, polarização ideológica, o federalismo e os extensos poderes do Presidente.

Outro trabalho recente e que tem incidência direta sobre as funções programática e governativa é o de Almeida e Moya (1997). Os autores criticam, por exemplo, a idéia de que os partidos no Brasil não seriam programáticos e, a partir de dados da década de 1990, referem-se claramente às diferenças entre as sete maiores agremiações no Congresso e apontam para o que denominam de direita e centro-direita (PDS/PPR, PPB, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PT e PDT). Essas distinções teriam surgido claramente no tocante à privatização, especialmente através da posição contrária do PT e PDT. Ao mesmo tempo, também mostram que, em relação à privatização o Executivo detinha a maioria das iniciativas dos projetos de lei e que o

Congresso, apesar de seu papel subordinado, também cumpriria algum papel no desenho da fisionomia do modelo de privatização. Assim, as relações entre os dois poderes não seriam marcadas por conexões meramente fisiológicas e oportunistas.

Passando-se para a análise de Figueiredo e Limongi (1999), ela traz uma grande contribuição para a mudança de visão sobre os partidos brasileiros, inclusive contrastando com autores mais recentes. Em primeiro lugar, através do estudo do processo decisório dentro do Congresso e não da legislação eleitoral e partidária, os autores mostram que os partidos brasileiros não seriam tão frágeis como assegura a maioria da literatura. Em segundo, argumentam que o parlamentarismo e o presidencialismo não se apresentam tão diferentes no tocante às relações entre governo e apoio partidário e não seguiriam lógicas tão contrastantes, como aponta a literatura internacional, pois o central seria o controle da agenda, tanto por parte do Executivo como do Legislativo. Esse controle da agenda (tipo de matéria e quando seria votada), via Executivo e líderes partidários no Congresso, reduziria as chances e criaria obstáculos para a iniciativa individual dos parlamentares. Em outras palavras, diferente do que se tem dito sobre o Brasil, haveria a predominância de comportamento partidário. Em terceiro, as reiteradas afirmações da literatura quanto às altas taxas de indisciplina partidária não estariam baseadas em estudos empíricos e, portanto, não seriam válidas, já que teria sido constatado que 89% dos resultados das votações seriam previsíveis. O controle da agenda dos trabalhos legislativos pelos líderes partidários e os respectivos enquadramentos, seriam mais importante do que a legislação eleitoral e partidária para determinar o comportamento dos parlamentares.

Quanto à função programática, analisando as votações nominais dos partidos na Câmara entre 1989 e 1994, os autores apontam a configuração ideológica através dos encaminhamentos dos votos feitos pelos líderes e da coesão vinculada às coalizões partidárias. A análise dos dados teria evidenciado, por exemplo, que diferentemente da visão predominante na literatura ocorreria as coalizões partidárias e a coerência destas com um *continuum* ideológico, no caso direita (PDS/PPB, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PT e PDT). Além do mais, referem-se aos pequenos partidos de esquerda como o PSB, PCB, PC do B e, em alguns períodos, o Partido Verde (PV) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) e, sem especificar, falam também de pequenos partidos de direita e outros de centro-esquerda e centro-direita. Observam igualmente, que os partidos mais próximos no *continuum* geralmente votavam juntos e diferiam quando estavam distantes da escala esquerda-direita, isto é, PDS e PFL encaminhavam os votos de maneira semelhante (68,8%), da mesma forma que o PT e o PDT (71,5%). Haveria, portanto, para usar as palavras dos autores, um padrão ideológico bastante definido.

Esse mesmo padrão ideológico poderia, a nosso ver, ser também citado quanto aos tipos de propostas votadas, apoiando ou não o governo. Para se ter uma idéia, os partidos considerados de direita e de centro e que formavam a base governamental, votavam favoravelmente às privatizações e mudanças na previdência, enquanto que aqueles de esquerda alinhavam-se e posicionavam-se de

forma diferente. Destacaríamos, por fim, que apesar de reduzidas diferenças da classificação de outros autores, a escala adotada por Figueiredo e Limongi (1999) quanto à ideologia é atual e trabalhada a partir de uma metodologia diferente. Também importante foi a relação estabelecida entre disciplina partidária e a distribuição ideológica dos partidos, ou seja, os posicionamentos, também como regra, obedeciam a uma orientação geral.

Passando-se diretamente para a função governativa e principalmente no que se refere ao relacionamento entre o Executivo e o Congresso, poderíamos sintetizar, lembrando inicialmente que, para os autores, o governo não seria tão frágil quanto se apregoa e nem enfrentaria grandes obstáculos em virtude da fragmentação partidária, uma vez que teria herdado instrumentos do regime militar que lhe permitiria controlar a agenda dos trabalhos legislativos (medidas provisórias, formulação da política macroeconômica, prerrogativas em determinadas matérias como aquelas atinentes ao orçamento etc.). Geralmente, as propostas do Executivo através das negociações com os líderes partidários, seriam aprovadas no Congresso e isto decorreria, como já foi assinalado, especialmente em função dos poderes legislativos do Presidente. Estaríamos diante, portanto, de um presidencialismo legislativo.

O apoio ao Executivo derivaria da organização de sua agenda em bases partidárias e, semelhante ao parlamentarismo, o chefe do Executivo, através da distribuição dos cargos, tornaria os partidos membros do governo e, assim, obteria a concordância da maioria e seriam formadas coalizões partidárias em torno do Presidente. Mas o Executivo também exerceria o controle sobre a patronagem e, desta maneira, conseguiria impor a disciplina aos membros da coalização que lhe davam apoio. Não haveria, como se costuma divulgar, um Executivo fraco e dependente do voto de parlamentares oportunistas para obter o apoio no Congresso, já que seriam os líderes partidários dos partidos da coalizão, enquanto ponte entre o Executivo e o Legislativo, que articulariam de forma partidária as barganhas. Nesse sentido e também diferente do que se tem afirmado, não predominariam divergências entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo brasileiro. Quanto às políticas públicas aprovadas, o Legislativo no geral e os indivíduos em particular, teriam pouca autonomia para sua formulação, não impedindo porém, que as propostas governamentais fossem apoiadas.

Como vimos, há um conjunto de trabalhos mais atuais que, de uma maneira ou de outra, atribuem maior importância às funções programática e governante dos partidos. E se foi especialmente com Kinzo (1990) e seu estudo sobre a Constituinte, que se começou a dar maior atenção ao posicionamento ideológico dos partidos brasileiros, é com Meneguello (1998) que a análise da função governativa ganha corpo no país.

Iniciando por alguns pontos sobre a função programática, já no início da década de 1990, Meneguello (1994)**,** mesmo reafirmando sua visão negativa anterior sobre os partidos no Brasil, creditando à chamada Nova República o agravamento da fragilidade histórica dos partidos, o reforço da dependência do Estado e outros traços da visão dominante e apontando para a baixa coesão e inconsistência programática dos partidos nas eleições daquele ano, termina avançando sua visão no

que se refere ao *continuum* esquerda-direita. Afirma, por exemplo, que em termos ideológicos o quadro partidário após 1989 seria constituido pela esquerda (PT, PDT, PSB, PC do B e PCB), o centro (PMDB), centro-esquerda (PSDB) e a direita (PDS e PFL) e que nas eleições de 1994 a coligação Frente Brasil Popular (PT, PSB, PPS, PC do B, PSTU e PCB) teria expresso uma nítida orientação de esquerda. Mesmo sem falar ainda de forma explícita e especificamente da função governativa e ressaltando o enfraquecimento das bases congressuais do governo Collor, a autora refere-se ao PFL como o suporte principal deste governo, com o partido ocupando postos fundamentais no Executivo, isto é, destaca uma das dimensões da relação partido-governo, no caso os cargos.

Mas é a partir de 1996[32] e principalmente no final da última década, que Meneguello (1998) vai alterar sua visão sobre os partidos brasileiros, em especial no tocante à função governativa. Deixa claro, que adota uma visão positiva dos partidos e que discorda da concepção que lhes atribui uma incapacidade para influenciar o processo político, uma vez que seriam fundamentais para a organização e o funcionamento dos governos e retirariam destes os recursos para seu desenvolvimento, ou seja, passa a basear seu entendimento agora, como assinalamos, a partir da análise de Mair (1994)[33] e muda sua postura sobre os partidos brasileiros e inflexiona, pelo menos em parte, sua postura anterior. Seu objetivo é apresentar um modelo analítico para as relações entre os partidos e o governo federal a partir de 1985 até 1997, observando principalmente as equipes de governo, isto é, o central seria estudar a participação partidária na composição desses governos. Adapta, então, para as condições do Brasil (presidencialismo, importância da política dos governos estaduais etc.) o modelo ligado ao parlamentarismo criado por Budge e Keman (1990) para o partido governante. Neste sentido, devemos destacar, Meneguello (1998) foge da dicotomia habitual de diferenciar exclusivamente o sistema de partido e outros elementos em função do sistema de governo e, mais importante ainda, mostra que é possível a existência de partido governante no Brasil sob o presidencialismo.

Os partidos, como já vimos em parte, seriam agentes centrais na conexão entre os cidadãos e os governos democráticos, articulariam questões na arena pública, definiriam a agenda governamental, influenciariam na elaboração das políticas públicas e estabeleceriam as bases do relacioanamento entre Executivo e Legislativo. Os partidos seriam vistos através da função representativa, da função governativa (formação de governo, ocupação de cargos e elaboração de políticas públicas) e no estudo das relações entre os partidos e governos, sendo relevante observar as áreas de interseção entre o sistema representativo e o sistema decisório e identificar a influência dos partidos na formação e funcionamento dos governos. Diretamente ligado a isto, estaria a análise das relações entre o Executivo e o Legislativo e o processo de definição de políticas públicas. No caso do Brasil presidencialista, tratar-se-ia de verificar até que ponto, mesmo levando em conta uma maior autonomia do Executivo em relação ao Congresso, os partidos teriam importância no governo e a autora vai

[32] Em 1996, a autora apresentou um trabalho sobre o assunto. Ver Meneguello (1996). Como ele é uma espécie de síntese de sua visão mais elaborada e sistematizada posteriormente, da qual estamos nos baseando, torna-se desnecessário comentar o texto da ANPOCS. Quanto ao último trabalho, cf. Meneguello (1998).

comprovar através dos cargos ocupados pelos partidos que isso ocorria.

Quanto à função programática especificamente, talvez devido à influência de Mair (1994), que a considera como pouco importante atualmente, encontramos poucas referências mais explícitas e detalhadas. Mas autora lembra, por exemplo, que as coalizões estabelecidas pela maioria partidária a partir de 1985 apresentariam um grau considerável de coerência ideológica. Em outras palavras, diríamos, a autora não descarta como um todo a importância da ideologia vinculada aos partidos governantes. Embora não desenvolva a análise, ressalta que o núcleo da coalizão do governo eleito em 1998 era constituido pelo PSDB e PFL. Entretanto, a função programática vai aparecer mais indiretamente e subsumida pela função governativa, ou seja, a elaboração e influência dos partidos nas políticas públicas, ao que parece, vai ser vista como uma espécie de parte da função governativa e não, propriamente, como a atividade nuclear do programa partidário. No tocante à função governativa, que é a principal preocupação desse trabalho de Meneguello (1998), o enfoque é centrado na participação dos partidos na arena governamental. Com isto, assume importância o tipo de dinâmica, a busca e ocupação dos governos pelos partidos, ou, mais precisamente, a autora discute se os cargos ocupados viabilizariam as políticas dos partidos e fariam parte da função governativa. Daí, portanto, sua ressalva de que os partidos seriam essenciais na função governativa (formando governos, ocupando cargos, no processo de elaboração das políticas públicas, na função representativa e no vínculo entre ambas).

O estudo das relações entre os partidos e o Estado implicaria, porém, uma análise ampla sobre o processo decisório governamental, o percurso das medidas do Executivo, a influência dos partidos etc. A autora, então, vai concentrar-se na ocupação dos cargos nos diferentes ministérios e na variada importância destes no governo (área econômica, social etc.). Isso decorreria, por sua vez, da influência dos partidos no Congresso e do peso dos governos estaduais. Em outras palavras, ao que parece estaria suposto que a relevância dos partidos seria vista através dos cargos ocupados no governo federal, pois seria através do exercício desses cargos que se influenciaria na elaboração e na implementação das políticas. Na sua análise, vai tentando demonstrar que, especialmente através dos cargos ocupados, os partidos brasileiros teriam sido importantes na organização e funcionamento dos governos federais brasileiros após 1985. Vai mais além e embora sem maiores detalhes, ao afirmar que, especialmente com as sucessivas eleições a partir de 1986, estaria ocorrendo um controle partidário através da ocupação dos cargos e da elaboração de políticas. Também ressalta que as eleições municipais de 1985 e 1988 ensejaram a presença de várias gestões marcadameante partidárias, apontando especialmente para as experiências dos governos municipais petistas.

O que importa reter, para nossos propósitos, é que esse último trabalho da autora deixa bastante claro que é possível e necessário uma análise sobre a função governativa, partido governante ou governo partidário no Brasil, mesmo que seu enfoque dirija-se para os cargos ocupados e não, propriamente, para o conteúdo e os tipos de orientações programáticas dos partidos e as respectivas políticas governamentais.

---

[33] Consultar os vários trabalhos do autor já citados antes, especialmente Mair (1994).

Referenciais para a análise das funções programática e governativa

Os diferentes trabalhos, os ângulos abordados, as distintas conclusões e as respectivas questões da literatura internacional e brasileira, como foi visto sinteticamente, deixaram claro que o estudo dos partidos políticos relacionado às suas funções programática e governativa implica em situar-se diante do teor polêmico do assunto e da precariedade do consenso. Isto nos faz retornar às questões iniciais referentes ao conteúdo teórico-político do programa nacional do PT, como ele teria sido afetado pelas transformações do partido e como rebateria na orientação das políticas de seus governos. Por extensão, poderíamos acrescentar: como proceder analiticamente em relação a isto? A nossa resposta, evidentemente, passa pela escolha dos elementos teórico-metodológicos que devem nortear a pesquisa e as correspondentes visões sobre os partidos, bem como os procedimentos adotados.

Sobre o debate teórico e o conjunto de análises sobre os partidos, suas transformações e os vínculos com as funções programática e governante, partimos inicialmente e em termos gerais do importante trabalho de Panebianco (1990). Tal opção é justificável na medida em que ele privilegia de forma sistemática a dimensão histórica e a relação desta com o ambiente ao analisar a origem dos partidos e as metamorfoses, ao tratar especificamente os objetivos iniciais ou valores chave do programa e comparar as respectivas mudanças dos partidos em termos amplos e destes valores, correlacionado-os com a interação com o entorno. Além do mais, seu trabalho também foi utilizado no enfoque geral sobre o PT e em alguns estudos como o que se refere ao partido no Ceará e na prefeitura de São Paulo, permitindo, desta feita, que se faça algum cotejamento com a literatura no Brasil e o próprio PT.

Apesar de Panebianco (1990) enfocar os partidos muito mais do ponto de vista organizacional (grupos internos e relação com o poder etc.), suas referências, em especial aquelas atinentes ao programa, são bastante úteis, mesmo levando-se em conta que sua atenção tenha sido centrada nos partidos europeus e no sistema parlamentarista. Para ele, não estaria havendo, propriamente, um declínio dos partidos políticos, uma vez que toda organização, e especificamente os partidos, explicitariam na sua origem os fins oficiais e a base social impressa por seus líderes fundadores como uma maneira de manter a identidade. Serão estes fins ou objetivos fundacionais que, além das relações estabelecidas com o entorno, condicionarão a vida da organização e dos partidos por muito tempo.

Mesmo que sejam introduzidos novos fins devido às pressões do ambiente, e esta é a regra, eles não substituiriam os antigos, mas se articulariam com os primeiros objetivos manifestos, uma vez que estes continuariam latentes e cumprindo um papel relevante na identidade interna e externa dos partidos. Também é no momento inicial dos partidos que eles seriam encarados como um instrumento para a realização de determinados objetivos, ou seja, a identidade partidária é definida apenas em termos das metas ideológicas. É igualmente nesta situação que o objetivo é visto como realização

comum, com vigência da ideologia manifesta e a participação do partido como algo parecido ao movimento social.

Mas, lembra o autor, toda organização teria um pluralidade de fins e de acordo com os atores que a integram, não havendo, propriamente, um projeto de partido com objetivos bem definidos e integrados entre si. A transformação destes fins, por sua vez, levaria igualmente a mudanças na linha política (estratégias ou objetivos intermediários), isto é, como a organização ou o partido situam-se diante do ambiente. Quando um partido de oposição passa a governar, por exemplo, mudam-se as linhas políticas e emergem conflitos, já que, antes predominava um certo messianismo e, diríamos, com a função governativa começam a vigorar igualmente as exigências da administração cotidiana, como denomina o mesmo Panebianco (1990). Esse processo, que viria acompanhado da institucionalização do partido e envolveria uma maior autonomia com respeito ao seu ambiente original (sindicatos, igrejas etc.), teria levado ao que ele chama de partido profissional-eleitoral. Dizendo com suas palavras, teria ocorrido a transformação do partido burocrático de massas, onde a orientação para os fins programáticos iniciais era mais intensa, para o partido profissional-eleitoral.

Passando a relacionar os elementos citados na análise de Panebianco (1990) com outros trabalhos, perguntaríamos: se não estaria havendo o declínio dos partidos, mas algumas transformações importantes, como vincular isso com as funções programática e governante e as respectivas orientações partidárias para seus governos? A nosso ver, como a função programática diria respeito a objetivos e seria constituida de ideologia e programa, como afirma Beyme (1986), também encontraríamos transformações nesses aspectos mas não o chamado fim das ideologias. Na verdade, como asseguram vários autores, dentre outros Budge e Keman (1990), a ideologia e o *continuum* esquerda-direita deveriam ser redimensionados e seria necessário introduzir novas clivagens como etnia, sexo etc. Nesse sentido, a função programática não teria perdido sua importância e a análise da ideologia e do programa partidário, mesmo com alterações, ainda teria validade nos estudos sobre os partidos. Além do mais, dever-se-ia também relacionar explicitamente as mudanças de caráter programático com a função governativa, isto é, observar como as reorientações programáticas teriam incidido sobre as propostas de governo.

Do ponto de vista da discussão sobre o declínio partidário e vínculo com a função programática, por conseguinte, podemos afirmar que foram operadas transformações de caráter ideológico em direção a uma maior flexibilidade dos princípios e valores e, como decorrência, de outros elementos do programa ligados a eles. Com relação à função programática e programa dos partidos, o alcance teria sido reduzido ao se privilegiar os curto e médio prazos, como diria Cerroni (1982), passando-se a incorporar outros temas e vinculando-os mais diretamente à elaboração de políticas governamentais e não restrito, como antes, ao plano ideológico. Entretanto, isto difere de considerar que as transformações assinaladas seriam suficientes para operar uma desarticulação entre o campo ideológico e o programa partidário. Seria mister ressaltar um aspecto relevante apontado por Epstein (1993), no caso o vínculo estabelecido entre o programa e as políticas, ou seja, torna-se

necessário relacionar de forma mais articulada as conexões entre as funções programática e governante.

Julgamos ainda que, além de uma maior flexibilidade em termos ideológicos gerais e a introdução dos planos de curto e médio prazos, a função programática e o programa seriam igualmente relevantes e caracterizados, atualmente, também pela conexão estabelecida de forma mais estreita com as políticas governamentais. Tais vínculos, apesar de predominantes no parlamentarismo europeu e frágeis no presidencialismo americano, podem ocorrer, e de fato ocorrem com o PT, como mostraremos ao longo do trabalho.[34]

O programa partidário, desse modo, seria a expressão mais geral e também imediata da função ou atividade programática do partido e deveria ser, no nosso entendimento, delineado de forma mais ampla a partir das contribuições já assinaladas ou introduzindo novos elementos. Quanto às suas partes básicas e constituintes, consideramos que engloba a ideologia propriamente dita (princípios, valores e objetivos de longo prazo), concepções de poder, Estado e sociedade, diretrizes gerais (orientações ou parâmetros que norteiam a tomada de decisão e implementação das propostas),[35] visão sobre o governo, eventuais orientações sobre políticas governamentais e atuação no parlamento e setores da chamada sociedade civil e demais indicações relevantes para as propostas partidárias no plano nacional.

A ideologia, tal como a compreendemos e será tratada, deixa de ser encarada como uma concepção global de mundo ou uma espécie de contraposição à ciência,[36] passando a adquirir um sentido mais estrito e operacional ao ser identificável através da observação dos princípios e valores mais importantes e de longo prazo, ou seja, como o fazem em algumas ocasiões autores como Epstein (1993). E estes princípios e valores, ou valores chave como diria Panebianco (1990), por sua vez, exprimiriam os objetivos mais gerais considerados aceitáveis ou não por diferentes sociedades e grupos sociais.[37] No tocante ao PT, por exemplo, seu núcleo ideológico reside na democracia e no socialismo. E é exatamente a ideologia contida no programa partidário, que vai fundamentar as suas diretrizes gerais, políticas de governo e outras propostas, mesmo que em algumas ocasiões isto fique subtendido ou apareça apenas de passagem ou de maneira parcial e fragmentada. No caso das diretrizes gerais do PT a serem analisadas, que são a participação popular, inversão de prioridades e modificações do Estado, elas funcionam como grandes referências para a elaboração e implementação das propostas e terminam, de certa forma, fazendo a mediação entre a ideologia, a linha política e diferentes orientações partidárias nas mais variadas áreas, como as políticas governamentais.

---

[34] Como vimos anteriormente, Meneguello (1998), Figueiredo; Limongi (1999) e outros mostraram, a partir de diferentes ângulos e abordagens, que os sistemas diferenciados de governo não impedem a existência de determinados sistemas partidários e de distintos partidos. Apontaram, inclusive, e cada qual ao seu modo e de forma direta ou indireta, a importância das funções programática e governativa no Brasil.

[35] A este respeito ver Figueiredo; Figueiredo (1986). É importante ressaltar que, apesar de os autores trabalharem especificamente com avaliação de políticas governamentais, a noção de diretrizes, derivada da literatura internacional, pode ser, dentro de certos limites, adequada também à análise das propostas e orientações gerais dos partidos e do PT para as políticas de seus governos.

[36] Embora não seja o caso de nos alongarmos no tocante aos diferentes sentidos atribuidos à ideologia, queremos apenas lembrar que grande parte deles decorreu, no fundamental, das distintas versões do chamado marxismo.

[37] Sobre o conceito de princípios e valores, consultar Roberts (1972).

Quanto à maneira de analisar ou abordar o programa, ela pode assumir variadas formas. Uma delas e que remeteria para um plano mais global, pode ser diretamente associada ao que Pizzorno (1990) chama de primeiro nível de análise dos partidos. Nesse caso, a atenção estaria centrada no que os partidos *dizem*, isto é, declaração de suas intenções, diferenças de outros partidos em termos de construções ideológicas gerais, linguagem programática etc.

Um outro tipo de enfoque, ao tomar como referencial básico o *continuum* direita-esquerda, é mais dirigido para o sistema partidário como um todo, como no trabalho de Lijphart (1990). Para se ter uma idéia, ele propõe o que denomina de análise do conteúdo, intensidade das ideologias e dimensões do sistema de partido. Argumenta que se deve identificar a ideologia partidária através dos estatutos, plataformas, declarações programáticas especiais, procedimento do partido nos congressos, *press releases* e discursos das lideranças partidárias, isto é, está subentendido que as fontes devem ser as mais diversas e não restritas aos documentos oficiais e de fundação. Também chama a atenção para uma diferença importante, no caso o foco nas dimensões ideológicas duráveis e a exclusão das diferenças programáticas que aparecem em eleições e que logo depois são enfraquecidas. Indo mais além, especifica as dimensões ideológicas que seriam a sócio-econômica, religiosa, étnica-cultural, rural-urbana, apoio ao regime, política externa e pós-materialismo.

Das sete dimensões ideológicas citadas, o autor ressalta que a sócio-econômica seria a mais importante e estaria presente em todos os sistemas partidários democráticos, sendo composta pelos seguintes elementos: propriedade privada dos meios de produção *versus* propriedade governamental; papel forte ou fraco do governo no planejamento econômico; apoio ou oposição para a redistribuição da riqueza dos ricos para os pobres; expansão ou resistência para os programas de bem-estar social governamentais. Apesar de que nem todas estejam presentes ou assumam a mesma importância e variações entre os diferentes partidos no Brasil, como a religiosa, podemos readequá-las para a análise de um só partido e apontar sua presença, mesmo que de forma bastante geral, ao longo do tempo.

Também no tocante às distintas dimensões programáticas, merece uma rápida referência o anexo já citado do trabalho de Kinzo (1993), onde a autora, mesmo sem analisar, inclui o que chama de síntese das propostas programáticas dos principais partidos no Brasil. Nesta, os assuntos são divididos em áreas política, econômica e social e também subdivididas em partes menores.

Uma última modalidade de análise do programa, que merece ser apontada, é direcionada para as eleições. Baseada em documentos do período eleitoral, a atenção é centrada, principalmente, no conteúdo e ênfase das propostas escritas, permitindo diferenciar os partidos e comparar estas propostas com o que foi realmente implementado. Nesse sentido, procura-se observar a incidência das implementações e outros aspectos vinculados a ela.[38] Este procedimento, apesar de sua relevância, torna o escopo do programa muito reduzido, restringe seu momento às eleições e enfatiza demasiadamente o caráter quantitativo, o que fugiria aos nossos propósitos.

Por fim, o programa geralmente é expresso principalmente através de documentos básicos

[38] O principal trabalho a este respeito, é o de Budge; David; Derek (1987).

iniciais, como o manifesto de fundação, propostas de estatuto e o conjunto de suas principais resoluções nacionais oficiais em congressos, encontros etc. ao longo do tempo. Entretanto, devemos fazer algumas ressalvas. A primeira delas é que, apesar do conteúdo programático residir nos documentos oficiais, não podemos nos restringir a eles, como lembra Lijphart (1990). No Brasil, um exemplo desta flexibilidade nos é dado por Chacon (1985) quando o autor, mesmo sem desenvolver sua análise, inclui no programa do PDT a Carta de Lisboa de 1979, ou seja, junta ao programa oficial do partido um documento de caráter não legal mas de grande importância. A segunda observação diz respeito à dinâmica dos próprios elementos do programa, pois, como aponta Panebianco (1990), são acrescentados outros fins e valores chave ao longo do tempo e alguns elementos iniciais são relativizados.

Quanto à função governativa, governo partidário ou partido governante, a validade e a importância de um estudo sobre esta atividade pressupõe que se leve em conta as seguintes questões: qual a relação das mudanças nos partidos e a função governativa? Os partidos fazem diferença em termos de políticas, quando estão no governo? Partidos diferentes produzem políticas governamentais distintas? Nos termos de Pizzorno (1990), poderíamos associar, principalmente, a função governativa ao segundo nível de análise proposto pelo autor, no caso o que os partidos *tentam fazer* e *como eles operam*, o que envolveria, segundo ele, as pressões sofridas pelos partidos quando estão no governo, a necessidade de coalizões, os compromissos assumidos com outras forças sociais e políticas e a identificação com o programa submetido ao eleitor. Ainda poderíamos, como um recurso complementar, lançar mão de alguns elementos do terceiro nível de análise, ou seja, os *resultados efetivos* das políticas dos partidos, apesar de não estarmos analisando propriamente determinadas políticas governamentais, mas suas diretrizes gerais ou orientações. De qualquer forma, deveriam ser incluídos neste nível os constrangimentos externos e internos ressaltados pelo autor.

Voltando às questões gerais introduzidas, em primeiro lugar e dirigindo nossa atenção para as mudanças nos partidos, ressaltaríamos que as suas transformações e a dos seus programas vão afetar a função governativa, já que ela retira do conteúdo programático a fonte de sua orientação. Em outras palavras, diríamos que as modificações nos fins, como enfatizaria Panebianco (1990), irão refletir-se de uma maneira ou de outra nas diretrizes que norteiam as políticas governamentais e outros pontos do programa. Acrescentaríamos, ainda seguindo o autor, que o fato de o partido sair da oposição e passar para o governo vai incidir diretamente sobre a participação assemelhada ao movimento social e trazer um conjunto de implicações que afetarão seu próprio programa.

Passando para a segunda questão de caráter amplo, apesar de reconhecermos uma maior relação atual dos partidos com o Estado (financiamento, enquadramento na legislação etc.), não adotaremos as análises de Mair (1994; 2000), pois o autor, no fundamental, termina reduzindo a importância dos partidos na função governativa aos cargos ocupados. Além do mais, desvincula as orientações das políticas governamentais da influência dos partidos ao considerar que o programa seria feito muito mais por especialistas e profissionais fora dos quadros partidários.

No que tange ao Brasil, caso seguíssemos a literatura que atribui ao sistema partidário uma grande fragilidade, sem enraizamento ideológico, determinado pelo Estado e outros itens de uma visão negativa, a análise da função governativa seria irrelevante. A nosso ver, especialmente por parte da esquerda, como demonstraram vários trabalhos recentes já citados, os partidos orientam-se por posições programáticas[39] e que terminam, pelo menos no que tange ao PT, influenciando nas orientações governamentais. Mesmo lembrando que os principais trabalhos centralizam seu enfoque a partir das posições dos partidos no Legislativo, isto não impede o reconhecimento da importância da função governativa, uma vez que são estas posições que expressam suas preferências e orientações de políticas governamentais. O nosso entendimento quanto à função governativa, portanto, pressupõe que os partidos foram afetados por um conjunto de modificações, incluindo-se aquelas relativas à função governativa e que, ao mesmo tempo, apresentam variações quanto às orientações políticas, ou seja, partidos diferentes terminam, de uma maneira ou de outra, orientando de forma distinta as políticas governamentais. E mesmo que estas distinções possam ser reduzidas ou assumir formas variadas em alguns momentos, isto não significa indiferenciação partidária.

Do ponto de vista teórico mais geral, apesar de a maioria dos autores da literatura internacional cingir sua análise basicamente ao sistema parlamentarista, procuramos aproveitar, especialmente, as contribuições relevantes dos trabalhos de Beyme (1985) e Budge e Keman (1990), isto é, é através da função governativa que os partidos projetam no Estado e no governo suas preferências e procuram adotar suas distintas ideologias e políticas correspondentes. Levando-se em conta as colocações gerais de Beyme (1985), por exemplo, o autor destaca a necessidade de se estudar a importância dos partidos para o resultado da política governamental. Seria relevante, aponta ele, compreender agora como os *outputs* decisórios dependeriam dos partidos e, não mais como antes, observar como os *inputs* seriam extraídos da sociedade. Essa reorientação, surgida a partir dos debates sobre o *Welfare State*, teria levado a que se passasse a priorizar o plano político e analisando-se até que ponto o alto nível de desenvolvimento do Estado do Bem-Estar nos países escandinavos estaria condicionado por fatores políticos, já que a social-democracia governou durante um largo período de tempo e de forma contínua. Assim, seria importante agora analisar se a política realizada pelos diferentes gabinetes no parlamentarismo e coalizões mostrar-se-ia realmente distinta e se a presença dos partidos poderia influenciar sobre os *outputs* das decisões no sistema. Entretanto, levando em conta que não estamos trabalhando com um sistema parlamentarista e nem com a temática do *Welfare State*, acrescentaríamos um outro ponto, isto é, se os partidos poderiam influenciar nos tipos de políticas governamentais de uma outra maneira.

Já Budge e Keman (1990), também partindo do sistema parlamentarista, analisaram as motivações dos partidos, como e porque atuariam no governo. Para eles, isto decorreria do objetivo de influenciar a elaboração de políticas e controlar sua implementação, estando suposto que os partidos teriam políticas a apresentar e que as distinções decorreriam, em grande parte, das preferências

[39] Enfatizando a ocupação, Rodrigues (2002) recentemente mostrou também as distinções entre os partidos.

ideológicas que poderiam ser classificadas em famílias partidárias. Para tanto, os partidos buscariam áreas específicas de seus interesses e os ministérios ou cargos correspondentes, isto é, a procura por cargos não seria, no fundamental, guiada por fins eleitorais ou outros propósitos mas visando influenciar as políticas de governo. Desta feita, explicar-se-ia porque os socialistas preferiam o planejamento e regulação da economia, bem-estar e educação, os liberais queriam os ministérios da economia e finanças, justiça, educação, interior, comércio e industria, os conservadores dirigiam seus interesses para a defesa da ordem, da estabilidade e da lei etc. Além do mais, quando as relações entre os socialistas e os partidos burgueses estivessem polarizadas, criar-se-ia um alinhamento partidário mais geral e a procura por cargos assumiria outra dinâmica e as preferências dos partidos seriam afetadas por diferentes circunstâncias.

Como regra, a maioria dos trabalhos sobre a função governativa procura mostrar também os obstáculos na implementação das propostas e a influência dos partidos no governo, comparando os gastos públicos, os tipos de serviços e as áreas e ministérios preferenciais como uma forma de indicar as distinções partidárias e os respectivos conteúdos das políticas governamentais. No seu estudo, Beyme (1985) ressalta que embora haja mais gastos públicos onde predominaria o partido social-democrata e a democracia cristã, isto deveria ser visto com mais cuidado e necessitaria de algumas ressalvas, tais como: no início do *Welfare State* teriam sido os conservadores que fomentaram as prestações sociais do Estado; entre as duas grandes guerras os partidos operários; após a segunda guerra estes gastos independeriam dos partidos. Pesariam também outros fatores na determinação dos gastos, como o neocorporativismo e a influência dos partidos apareceria menor quando se tratasse de dados globais. Diante das questões levantadas, então, conclui que o importante, na realidade, seria o que chama de prioridades qualitativas, embora não forneça maiores detalhes.

Prosseguindo, o autor afirma que exisitiriam variáveis institucionais que terminariam dificultando a atribuição de *outputs* a alguns partidos, como o federalismo. Neste caso, como na Alemanha e nos Estados Unidos, o partido dominante no governo seria levado a fazer concessões a territórios, espaços locais ou estaduais que dominariam esses territórios. Também ocorreriam obstáculos quando houvesse a existência de sistemas federais bicamerais, pois isto implicaria em concessões à oposição. Já no caso de uma oposição cooperadora, como os comunistas em alguns países, tornar-se-ia difícil saber a quem atribuir os resultados da política. Um outro ponto lembrado pelo autor, diz respeito à presença de crise, pois esta complicaria a planificação política de médio prazo. Além disso, diante de tal situação, as estratégias dos diferentes campos políticos tenderiam a se aproximar devido às diminutas margens de ação dos variados governos. Os dados de 1973, por exemplo, já não mostrariam grandes divergências entre a esquerda e a direita. O mesmo se aplicaria em períodos eleitorais, uma vez que os gastos sociais aumentariam e os programas e instrumentos dos partidos tenderiam a se equiparar.

Dirigindo sua atenção para os campos das políticas e dos serviços governamentais, Beyme (1985) ressalta a dificuldade para mostrar a influência partidária em todos eles. Já no campo social,

porém, seria menos complicado e, analisando-se pela ordem, em primeiro deveria vir a assistência à terceira idade, a juventude, educação, saúde e habitação. Nesse sentido, e em períodos com menores turbulências, os social-democratas e socialistas centralizariam sua atuação na política de bem-estar social e também seriam marcados por uma forte presença do Estado na economia e no produto nacional. Nas suas palavras, a relação entre política real e um determinado partido somente poderia ser apreendida quando o partido permanecesse muito tempo no governo. Quanto à esquerda, como na França e na Itália, ela somente poderia ser estudada no plano regional.

Voltando-se ao trabalho de Budge e Keman (1990), eles destacam nas relações do partido com o governo os aspectos referentes à formação deste, à alocação inicial dos cargos e subsequentes mudanças, à elaboração de políticas, término do governo e os efeitos sobre as administrações subsequentes. Como centralizam sua análise nas políticas e como o nosso foco principal está ligado às orientações das mesmas, procuraremos extrair, sinteticamente, suas contribuições nessa dimensão da função governativa. O que importa para nossos propósitos quanto à função governativa, como já apontamos, é que o enfoque dos autores gira em torno do papel central dos partidos nos governos e as diferenças entre eles oriundas das distintas políticas formuladas e implementadas. E uma das coisas relevantes é que, ao mesmo tempo que não se exclui o *continuum* esquerda-direita e as clivagens ideológicas, acrescentam-se novas questões sobre as políticas, especialmente apontando que elas variam também em função de diversas circunstâncias, como crises e outras.

Quanto às diferenças entre as políticas, os cargos preferidos, os gastos e os respectivos serviços ligados aos partidos, os direcionamentos e tipos não apresentam grandes variações de fundo daquelas apontadas por Beyme (1985). Na ausência de perigo para a democracia, as diferenças entre os partidos socialistas e burgueses, por exemplo, seriam dadas, segundo Budge e Keman (1990), em torno do *Welfare State*, distribuição de renda e administração da economia e cada partido buscaria suas áreas específicas de interesses. Já com a iminência de perigo para a democracia, porém, mudariam os alinhamentos partidários e as próprias preferências políticas seriam polarizadas. Mas os autores introduzem algo novo na análise da função governativa, além dos vínculos das diferentes políticas com as variadas circunstâncias, no caso a existência das frações dentro dos partidos e seus efeitos sobre as políticas dos partidos governantes. Assim, fora das pressões externas e da unificação mínima perante às outras agremiações, os partidos políticos não deveriam ser tratados como atores unificados. Desta feita, quando existisse somente um partido no governo, a distribuição dos cargos e a influência sobre as políticas recairia também sobre as frações internas. Ainda lembram, que as lideranças partidárias também pertenceriam a frações e, onde estas fossem muito fortes, a liberdade de ação dos governantes seria menor.

Um último trabalho da literatura internacional que devemos apontar e que vincula os partidos à função governativa, é o de Ware (1988). Em primeiro lugar, o autor ressalta que, quando um partido forma um governo ou é membro de uma coalizão, ao controlar o Estado, pelo menos teoricamente fornece também o controle sobre os membros deste Estado e influencia o governo. Analisar o partido

governante levaria a pensar como este, nas democracias liberais, penetraria as instituições do Estado e se faria diferença no *output* político deste quando os partidos estão no governo. Em segundo lugar, o autor discorre sobre as condições para um partido influenciar o governo, destacando as conexões com o processo eleitoral, a pouca experiência dos partidos e o tipo de burocracia estatal. No tocante a esta, atribui importância ao fato de a mesma ser mais ou menos maleável à influência dos partidos, lembrando que na Alemanha, diferente da Inglaterra e dos Estados Unidos, a burocracia seria muito mais leal ao Estado do que propriamente aos partidos, pois não vigoraria o sistema de espólio da administração.

Ao tomar os partidos americanos como exemplo, Ware (1988) afirma que estes não seriam programáticos e nem governantes: a administração não colocaria em prática as políticas partidárias; predominaria a vigência da contribuição financeira por parte daqueles sem representação formal; inexistiriam políticas partidárias; haveria a ocupação de áreas da administração por agências semi-independentes e profissionais, denotando a presença de um setor não político do Estado. Ao mesmo tempo, contudo, mostra a diferença com alguns países da Europa, tais como: maior penetração dos partidos no Estado em países como na Áustria; as tentativas dos partidos alemães para mudar este mesmo Estado; presença da Democracia Cristã no setor público da Itália; redirecionamento partidário dos conservadores ingleses ao promover e introduzir seus quadros na saúde e indústria nacionalizada para implementar suas políticas governamentais. A partir disso, o autor afirma que para um partido influenciar o governo teria que colocar pessoas em posições chave (politização da administração) e fazer com que novos partidos ocupassem o governo com a quebra e substituição de programas e a permanência durante algum tempo na administração. Entretanto, ao referir-se ao *Welfare State* argumenta que os partidos não seriam os únicos a influenciarem os seus níveis de provisões e não haveria uma relação simples e direta entre controle partidário e *output* político. Em seguida, ressalta que os partidos, em muitas ocasiões, não teriam habilidade para implementar políticas e poderiam ser levados a perseguir objetivos diferentes. Lembra que, com a maior inserção das economias nacionais no plano internacional, os estados enfrentariam maiores dificuldades para introduzir estratégias macroeconômicas diferentes, como teria ocorrido com as tentativas frustadas do Partido Socialista Francês para expandir a economia. Aponta ainda um outro fator que levaria a uma pouca diferenciação entre os partidos, envolvendo obstáculos para a implementação de políticas e restringindo as propostas controvertidas, no caso a necessidade de se ter uma maioria legislativa, como tem ocorrido no sistema presidencialista. Com tudo isto, os constrangimentos, especialmente os externos, estariam trazendo grandes dificuldades para o estabelecimento de diferenças entre os partidos e principalmente para os de esquerda.

Já no plano local ou municipal, que nos interessa mais de perto, o autor faz algumas observações importantes sobre os governos comunistas na Itália e que poderiam, guardadas as devidas diferenças, ser levadas em conta na análise dos governos petistas. Nas cidades administradas pelo Partido Comunista da Itália, segundo ele, terminaram pesando muito mais as chamadas questões de

responsabilidade fiscal do que, propriamente, a doutrina do socialismo marxista, até porque os comunistas teriam adotado uma estratégia de mostrar eficiência administrativa visando atrair os apoiadores de classe média. Acrescente-se a isto que os governos das cidades italianas estariam circunscritos pelos poderes do Estado no plano nacional, dificultando o estabelecimento das políticas de maxização de gastos dos partidos de esquerda no orçamento governamental. Simultaneamente, as demandas também estariam aumentando e os impostos seriam insuficientes nos governos subnacionais, o que implicaria a necessidade de apoio dos governos centrais e a correspondente dependência financeira, impedindo, assim, um maior raio de ação para mudanças radicais nas políticas.

Essas questões colocadas por Ware (1988), bem como as dos outros autores mencionados, funcionam como uma espécie de balisamento para nosso trabalho. Ao mesmo tempo, nos permitirão, ao lado dos estudos sobre os partidos no Brasil, estabelecer um cotejamento com parte significativa da literatura existente.

A pesquisa, o problema, hipótese e procedimentos metodológicos gerais

Antes de descermos a maiores detalhes sobre nossos procedimentos e outros ítens da pesquisa, discorreremos um pouco sobrer a elevância de um estudo sobre o tema e algumas de suas implicações. Em primeiro lugar e em termos gerais, consideramos que seria importante uma análise que procurasse estabelecer também outras interconexões entre as funções programática e governativa e abrisse a possibilidade de uma rediscussão inicial do tema. A este respeito, por exemplo, diríamos que se faz necessário estudos que enfoquem de maneira mais explícita e sistemática os partidos sob o prisma de seus governos e não somente através da sua atuação no Legislativo. Este aspecto nos remete, especialmente, para uma rediscussão das questões dos partidos no sistema presidencialista e as atuais visões predominantes.

Em segundo, ao relacionarmos esta discussão com os partidos políticos brasileiros, poderíamos, mesmo que de forma preliminar, introduzir alguns elementos que oferecessem outras pistas para uma abordagem diferente. Uma das maneiras, seria uma visão mais integrada das funções programática e governativa. O que, mesmo não ocupando o centro de nossa análise, implica de forma indireta nos vínculos entre partidos e Estado e entre governo e políticas públicas.

Em terceiro, levando em conta o atual perfil e as transformações dos nossos partidos e a importância destes para o processo político brasileiro tomado em conjunto, torna-se importante, como têm feito alguns autores já citados, rever algumas conclusões sobre eles, especialmente os vínculos entre suas propostas e as orientações das políticas governamentais.

Em quarto e último lugar, e que seria o nosso objeto de pesquisa propriamente dito, no caso o PT, o grande volume e diversidade dos trabalhos sobre o partido estava requerendo uma visão mais atualizada, global e crítica sobre ele, sua orientação ideológica, suas inflexões programáticas, seu

crescimento progressivo e a condição de partido programático e governante.

Para concretizar o tratamento dos pontos elencados, traçamos como objetivo central a análise do programa partidário nacional do PT, suas transformações e os rebatimentos sobre as orientações gerais das políticas em seus governos. Quanto ao programa nacional, que materializa a função programática, delimitamos como espaço temporal o início da formação do partido em 1979 até o ano 2000,[40] isto é, atribuimos uma grande relevância ao seu momento fundacional, como já assinalamos. A escolha do limite do ano 2000, por sua vez, decorreu do fato de que seus últimos governos municipais eleitos naquele ano terminam o mandato em 2004, o que impediria qualquer análise mais abalisada sobre eles.

Em relaçãs aos governos do partido a serem analisados, optamos pelos governos municipais devido às seguintes razões: estarem presentes nos momentos iniciais do partido; apresentarem um crescimento bastante expressivo; expressarem melhor as políticas; indicarem diferentes experiências; constituirem a principal marca do PT como partido governante. Em seguida, os escolhemos a partir de períodos e lugares diferentes no caso Fortaleza (1986-88) no Nordeste e estado do Ceará, São Paulo (1989-92) no Sudeste e estado do mesmo nome e os três períodos de Porto Alegre (respectivamente 1989-92, 1993-96 e 1997-2000) no Sul e estado do Rio Grande do Sul. Também relevamos as situações variadas, quanto às diferentes conjunturas políticas e econômicas gerais no que se refere às próprias orientações e reorientações do programa nacional do partido. Esses critérios permitirão, por sua vez, estabelecer comparações sobre as diferentes maneiras de absorção das orientações programáticas, as variadas tentativas de implementação do programa partidário nacional e das políticas dos governos municipais e as inflexões decorrentes disso.

Como nosso objeto geral de estudo é o PT, a problemática remete em grande parte para as questões anteriores vinculadas à origem e transformações das funções programática e governativa dos partidos socialistas ou de esquerda. A problemática tem suas raízes há muito tempo atrás e pode ser associada, no seu início, ao dilema dos partidos socialistas europeus no final do século passado: participar ou não participar das instituições políticas representativas e a escolha da melhor estratégia para a construção da sociedade almejada.[41] E, acrescentaríamos, que desdobramentos trariam para os programas destes partidos de esquerda e suas subsequentes ações e atividades no governo, ou seja, que consequências poderiam advir para suas funções programática e governativa.

O mesmo dilema, evidentemente que em outro momento e matizado por suas particularidades, permeou a formação do PT e deixou marcas profundas no seu programa e orientações políticas gerais frente às instituições políticas representativas, especialmente no tocante ao Executivo e às políticas governamentais. Como um partido emergindo dos movimentos sociais, defendendo uma sociedade socialista e democrática, confrontando a ditadura militar, questionando a maneira usual de se fazer política no Brasil e simpático à idéia de democracia direta, enfrentaria e superaria seus impasses e

[40] Apesar das siginificativas transformações do partido nas últimas eleições presidenciais e no seu papel enquanto partido governante no plano federal, fugiria ao âmbito de nosso trabalho uma análise a este respeito.

dilemas, especialmente os iniciais? Quais os efeitos gerais nas suas propostas ao assumir governos? Manteria seus objetivos e princípios fundacionais e diretrizes gerais da sua formação, ou agregaria outros elementos? Que desdobramentos poderiam decorrer de sua legalização e participação em eleições e nos governos? Ou, em outras palavras, como o PT iria encarar as transformações ao aceitar as regras do jogo eleitoral e que efeitos trariam para seus valores e princípios programáticos ou objetivos ideológicos iniciais e demais partes de seu programa, principalmente as diretrizes gerais? Como se comportaria diante das mudanças operadas nos movimentos sociais e como se relacionaria com os mesmos? Como se daria o processo político-ideológico, da transição de um partido exclusivamente de oposição para um partido governante? E que consequências adviriam para suas orientações de políticas para seus governos? E como estas questões vincularam-se a um partido programático e governante no sistema presidencialista?

A escolha crucial do PT, na sua gênese, não era participar ou não participar das instituições políticas, até porque o direito à participação constituía uma de suas reivindicações centrais. O dilema era um pouco diferente: *como* participar em plena ditadura militar e no período de transição para a democracia? *Como* criar uma nova maneira de fazer política, participando do Estado? *Como* lutar por uma democracia e um tipo de socialismo que representassem os anseios e interesses dos trabalhadores? Estariam assegurados os valores e diretrizes e outras partes do núcleo programático inicial com vistas à manutenção da identidade partidária, ou algumas mudanças seriam introduzidas ao longo do tempo e em diferentes lugares, em decorrência da participação nas instituições políticas e as respectivas dificuldades de implementar suas propostas? *Como* governar, sem ter um programa de governo e orientações governamentais mais sistemáticas e detalhadas no seu início? Que inflexões, inclusive teórico-políticas, haveriam no seu programa nacional ao assumir a condição de partido governante? Como tudo isto afetou as suas orientações para as políticas de seus governos?

As questões mencionadas e ligadas à problemática geral já referida, bem como as rápidas indicações sobre o PT, nos levam ao nosso problema de pesquisa, que podemos explicitar sinteticamente da seguinte maneira: qual o conteúdo teórico-político do programa nacional do PT, quais transformações foram operadas e como rebateram sobre as orientações das políticas de seus governos? Vinculadas diretamente a esta questão central, poderíamos acrescentar algumas outras, tais como: o programa nacional do partido sofreu transformações? Estas ocorreram de uma maneira geral ou foram localizadas em pontos particulares? Como isto afetou suas diretrizes gerais? As mudanças havidas decorreram somente da inserção geral do partido nas instituições políticas representativas ou exclusivamente porque o partido assumiu alguns governos? Como o perfil dos movimentos sociais influiu no programa e nas orientações do partido para seus governos? As mudanças processaram-se da mesma forma, na mesma direção e com igual intensidade nos diferentes governos petistas?

Do ponto de vista da hipótese geral da nossa pesquisa e que norteou este trabalho, diríamos que ela foi orientada pela idéia de que o PT constitui-se um partido programático e governante. Para

[41] No seu relevante trabalho, Przeworski (1989) situa claramente o dilema. Para o autor, a escolha central foi entre participar

verificá-la nos termos de uma análise mais qualitativa e não através de testes estatísticos, estudamos num primeiro momento o programa nacional do partido e, posteriormente, as conexões com alguns de seus governos municipais e como eles tentaram implementar as orientações partidárias. Desta maneira, traçamos o perfil do programa do partido e mostramos os vínculos com seus governos municipais.

Como fatores explicativos gerais ou espécie de variáveis independentes que levaram à conformação e transformação do programa partidário, novamente partimos de Panebianco (1990), embora adaptando seu esquema analítico e dirigindo nossa atenção para as funções programática e governativa dos partidos e não para sua estrutura e funcionamento organizacionais. Estabelecemos como pano de fundo geral da explicicação, as marcas deixadas pelos seus objetivos, princípios e valores fundacionais, suas respectivas transformações e efeitos diretos ou indiretos sobre as diretrizes devido à interação do partido com seu entorno ao longo do tempo. Assim, num primeiro momento analisamos os princípios e valores e, principalmente, as respectivas relações com as diretrizes gerais e depois como estas modificaram-se durante a trajetória do partido. Além do mais, como variáveis independentes ligadas ao entorno ou ambiente externo, fixamos o que denominamos de variáveis institucionais (especialmente as instituições políticas representivas) e variáveis do movimento social (com ênfase nos movimentos sindical e de bairro). Como variáveis dependentes, consideramos as diretrizes gerais e suas transformações, o rebatimento sobre orientações políticas para seus governos e as diferentes maneiras de tentar implementá-las.

Dessa maneira, podemos mostrar inicialmente como, ao longo do tempo, as marcas do momento fundacional e a interação com o ambiente vão determinar, de diferentes maneiras, as modificações no programa nacional do partido, especialmente nas suas diretrizes gerais participação popular, inversão de prioridades e mudanças no Estado.

Ao passarmos para a análise dos governos petistas mencionados e que constitui o momento posterior, introduzimos também alguns elementos que funcionaram como mediações entre o programa nacional e os governos municipais, no caso, a configuração do partido e o entorno ou ambiente no plano local. Assim, seriam estas mediações que, de uma maneira ou de outra, explicariam as diferenças entre os governos petistas. Nesse sentido, levamos em conta algumas particularidades do entorno nas cidades governadas pelo partido, através do modo como foram absorvidas as diretrizes gerais e outras ligadas ao ambiente, como o processo eleitoral, perfil do partido, relações gerais com a Câmara Municipal e as características dos movimentos sociais. De acordo com esses fatores locais e seus respectivos entornos ou ambiente, portanto, as diretrizes seriam assimiladas e praticadas de formas distintas. Em outras palavras, seriam os efeitos das marcas desses princípios ou valores e o entorno (variáveis institucionais como as denominamos, especialmente eleições e exercício de governar e as variáveis ligadas ao movimento social) que explicariam as mudanças do programa do partido e de suas políticas para os governos municipais, bem como as distintas modalidades e tentativas de implementar as diretrizes.

---

ou não participar, uma vez que as instituições políticas já existiam.

Relacionada ainda à *verificação* e *comprovação* da hipótese, nos termos ressaltados neste trabalho, passamos a análisar de forma mais sistemática o conteúdo teórico-político do programa e seu rebatimento nos governos municipais. Ao mesmo tempo, fizemos um cotejamento geral com a literatura já sintetizada sobre as funções programática e governativa, tentando aprofundar nossa interpretação e sintetizá-la através de nossas conclusões, que constituem o último capítulo do trabalho.

No tocante ao procedimento analítico mais amplo e o enfoque sobre o PT, o tratamos como um partido de esquerda no período estudado. Para tanto, levamos em conta, além do *continuum* esquerda-direita estabelecido por uma parte significativa da literatura internacional mostrando temas vinculados a estes partidos (bem-estar etc.), alguns estudos já citados no Brasil onde o partido é claramente identificado como tal. Além do mais, relacionamos num sentido amplo a posição do partido sobre questões mais referentes a princípios e valores, como a busca da igualdade.[42] Como nossa análise versou sobre um partido específico e a conexão com seus governos, num país onde vigora o presidencialismo, tivemos logo de início de excluir alguns enfoques e centralizar nossa atenção em outros planos. Para se ter uma idéia, não tomamos como parâmetro o sistema parlamentarista e, menos ainda, não partimos de coalizões governamentais. Como não estávamos estudando o sistema partidário como um todo e nem os partidos situados numa escala que os diferenciasse e se pudesse fazer comparações, tivemos que proceder de outras maneiras.

Assim, a primeira delas foi o direcionamento para a indicação das transformações do PT ao longo do tempo e em diferentes situações, vinculando-as com as inflexões no seu programa. Na análise do significado teórico-político ou conteúdo deste, privilegiamos dois aspectos, no caso as indicações gerais das propostas partidárias com suas principais fontes teórico-políticas e a fixação mais sistemática nas diretrizes gerais participação popular, inversão de prioridades e mudanças no Estado. A segunda, que materializou a mediação geral e inicial entre as funções programática e governante, foi a análise do conteúdo do programa centrada nas diretrizes gerais e o estabelecimento mais direto dos seus vínculos com as orientações para seus governos. A terceira, foi a adaptação e ressalvas necessárias que tivemos que fazer, uma vez que a maioria dos estudos sobre as funções partidárias versam sobre o plano nacional e os governos estudados situavam-se no âmbito municipal. A quarta e última, foi dirigida para a apreensão do rebatimento quanto às orientações partidárias para as políticas de seus governos municipais.

Sintetizando, diríamos que nosso estudo contemplou duas unidades de análise de forma integrada, ou seja, o programa nacional (função programática) e suas conexões com as orientações políticas dos governos petistas e as respectivas tentativas de implementar as propostas partidárias (função governativa). Entretanto, embora tentando aproveitar questões referentes aos estudos sobre o *Welfare State*, nosso trabalho situou-se fora desta temática, seja porque uma parte significativa da literatura toma como ponto inicial o Estado e não o partido seja porque muitas análises estarem centradas em tipologias e dirigidas especificamente para políticas públicas ou outras abordagens.

Especificamente sobre os estudos das políticas públicas, diríamos que, a grosso modo, procuramos dentro do possível e mantendo os limites temáticos, estabelecer algumas relações indiretas com as mesmas, não obstante o foco diferente, as abordagens distintas e o ponto de partida. Em primeiro lugar, ao privilegiarmos na análise do partido e de suas funções programática e governativa as orientações programáticas relativas aos governos em termos amplos e os vínculos com a implementação no plano local. Nesse sentido, mesmo os valores e princípios foram tomados como base e fundamento para as diretrizes e o partido foi tratado como fonte e agente de políticas e não, propriamente, como um ator interessado muito mais em cargos, ou seja, focalizamos outra dimensão da função governativa.[43] Em segundo, ao analisarmos mais sistematicamente as orientações ou diretrizes gerais do programa partidário para seus governos municipais, está suposto que o partido tem uma grande importância nas políticas, não sendo, desta feita, substituido por grupos de interesse, agências governamentais isoladas ou profissionais e especialistas fora dos quadros partidários. Em terceiro, a própria noção de diretrizes gerais,[44] como já assinalamos, tem suas raízes na literatura sobre políticas públicas ao diferenciá-las das políticas setoriais propriamente ditas. Em quarto, mostramos na análise dos governos petistas a ressonância do seu programa geral e de suas diretrizes em suas políticas específicas. Em quinto e último, procuramos adotar, igualmente com os devidos cuidados, alguns elementos da literatura sobre a implementação de políticas públicas, tais como: constrangimentos externos, recursos financeiros, equipe de governo etc.

Evidentemente que, ao tentarmos aproveitar as contribuições referidas, procuramos ser caulelosos para não extrapolar nossa temática e o respectivo enfoque, uma vez que, no tocante às políticas públicas, por exemplo, no geral o foco é mais direcionado para o chamado Estado em ação, como lembra Melo (1999).[45] Em relação à nossa análise, como ressaltamos, o núcleo definido e o direcionamento foi dado pelo partido político e não pelo Estado.

Quanto aos procedimentos mais específicos, ou seja, técnicas, instrumentos e fontes utilizadas, trabalhamos especialmente, num primeiro momento, com os documentos nacionais do PT de 1979 a 2000 e em seguida complementamos essas fontes com outros documentos de âmbito nacional e fontes secundárias, como artigos, livros, Dissertações de Mestrado, Teses de Doutorado, jornais e revistas.

A partir das resoluções nacionais e das análises sobre o partido e seus governos, listamos um conjunto de pontos referentes às principais questões a serem examinadas e respondidas. Posteriormente, vimos também os programas de governo ou propostas governamentais equivalentes de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre e realizamos um conjunto de entrevistas com perguntas abertas e semiabertas, especialmente com os prefeitos ou pessoas que ocuparam cargos importantes ou eram bem informadas sobre os governos petistas.

---

[42] O valor relacionado à igualdade, segundo Bobbio (1995), constitui um dos principais diferenciais e particularidade da esquerda de uma maneira geral.

[43] Para uma interessante análise da função governativa no Brasil, estudada a partir dos cargos ocupados, novamente remetemos a Meneguello (1998).

[44] Cf. Figueiredo; Figueiredo (1986).

[45] A literatura especializada sobre políticas públicas é extensa e não caberia, naturalmente, comentá-la no âmbito deste trabalho. Sobre os vínculos das políticas públicas com a análise do Estado em ação, consultar, dentre outros, Melo (1999).

Ao mesmo tempo, coletamos e analisamos algum material sobre as avaliações dos diferentes governos feitas pelas direções partidárias. Com isso, complementamos e comparamos algumas informações importantes que permitiram uma visão mais diferenciada e geral dos governos citados.

Finalmente, em relação também aos governos petistas, analisamos os dados eleitorais das diferentes cidades, bem como algumas informações financeiras que nos possibilitassem ter uma idéia, mesmo que de passagem, do direcionamento de suas ações.

Quanto à estrutura da Tese, além desta *Introdução*, o trabalho foi dividido em duas partes principais. Na Parte I, que se refere mais especificamente à função programática, analisamos o programa nacional do PT, desde sua formação em 1979 até o ano de 2000. Nesse caso, o foco central está dirigido para as diretrizes gerais, seu embasamento dado pelos princípios e valores, as mudanças de ambos e as orientações para os governos municipais. Para tanto, e tomando as diferentes conjunturas e inflexões programáticas como critério, estabelecemos uma periodicidade que corresponde, no fundamental, a cada capítulo desta parte. O primeiro abarca a formação do PT e vai até as eleições de 1982, o segundo parte desta data e termina imediatamente antes do V Encontro Nacional em dezembro de 1987, o terceiro é iniciado com o referido encontro e acaba em 1990 e o quarto envolve o período subsequente até o ano de 2000.

A Parte II, centralizada na função governativa, voltou-se mais diretamente para o estudo dos governos petistas. A análise de Fortaleza (1986-1988) será feita no Capítulo I, a de São Paulo (1989-1992) no Capítulo II e a de Porto Alegre (1989-1992, 1993-1996 e 1997-2000) no Capítulo III. Nos três casos, a exposição foi orientada pelo seguinte percurso: informações gerais sobre o perfil do partido e resultados eleitorais nas respectivas cidades; considerações sobre os tipos de relações entre o partido e o governo; passos iniciais dos governos petistas e papel do partido; processo de tentativa de implementação das diretrizes participação popular, inversão de prioridades e mudanças no Estado no plano local e os respetivos obstáculos, reorientações e inflexões diante do programa nacional e de propostas governamentais e comentários sobre estas mudanças.

Passando-se para a *Conclusão Geral* fizemos uma síntese mais ampla das análises anteriores, estebelecemos um cotejamento geral com a literatura internacional e aquela referente aos partidos no Brasil e discorremos no geral sobre o significado teórico-político do tema e dos respectivos resultados da pesquisa, incluindo-se algumas tentativas de explicações teóricas.

PARTE I

O Programa Nacional do PT: 1979-2000

INTRODUÇÃO

Em 1982 o PT elegeu somente 2 prefeitos e em 1988 passou para 36. No ano de 1998, porém, já era um dos 5 maiores partidos no Congresso Nacional dentre os 23 que estavam representados. Em 2001 tinha em torno de meio milhão de filiados, estava organizado em 4 098 municípios, ocupava 10% das cadeiras no Legislativo federal, governava 197 cidades e estados e contava com 2 485 vereadores.[1] Em 2002, ganhou as eleições presidenciais.

Essas informações indicam que, pelo menos do ponto vista do seu crescimento numérico e do raio de ação, o PT adquiriu uma importância cada vez maior, começa a questionar a chamada decadência dos partidos proferida por uma parte da literatura internacional e as sombrias perspectivas de Mair (2000) sobre a desimportância dos mesmos, bem como parece desmontar a propagada fragilidade das agremiações no Brasil.

Se o PT tem crescido, perguntaríamos: em que sentido e em qual direção? O que isto tem a ver com as funções programática e governativa? Pelo menos para uma parte da imprensa, a expansão do partido estaria associada diretamente ao cumprimento do vaticínio quanto à desideologização, quebra dos vínculos com os movimentos sociais e a indiferenciação programática.[2] Em outras palavras, o PT seguiria a trilha apontada por uma parte da literatura internacional e também comprovaria a fraqueza dos partidos no Brasil? A questão bastante óbvia e recorrente, portanto, é se a transformação do partido ao longo do tempo, mesmo levando-se em conta suas particularidades, atestaria simplesmente mais uma tentativa frustada de se afastar das conhecidas trajetórias de muitos partidos de esquerda (mudando seu programa etc.) ou teria seguido novos caminhos.

Esta Parte I tratará, no fundamental, dessa questão, direcionando-a especificamente para o programa nacional do partido, sua constituição, conteúdo, mudanças e inflexões. Para tanto, atribuimos à dimensão histórica um espaço compatível com o assunto o que implica, evidentemente, uma reconstrução dos caminhos e alternativas iniciais do PT e, como diria Panebianco (1990), analisar seu momento fundacional. Desta feita voltar-nos-emos também diretamente para a origem do partido, ou, mais precisamente, para sua emergência, buscando com isto entender seus primeiros passos e as respectivas transformações.[3]

Do nosso ponto de vista, consideramos que a noção de emergência utilizada por Foucault (1989), permite compreender melhor a formação do partido do que as idéias de criação ou origem. Seguindo seu raciocínio geral e aplicando-o sinteticamente ao PT, o partido materializaria o ponto de surgimento, um acontecimento singular que não deveria ser visto através de um ponto final, ou seja, o partido não estaria anunciado. A emergência sempre seria produzida num determinado estado de forças, travando o combate contra as circunstâncias adversas e condições constantes desfavoráveis e a tentativa de recobrar o vigor partindo do próprio enfraquecimento. Constituiria o espaço que dividiria

[1] Sobre estes dados, dentre outros ver Singer (2001).
[2] Expressivo a este respeito, foi o conjunto de reportagens do jornal Folha de São Paulo. Ver LULA BUSCA ... (2002), PT SE PROFISSIONALIZA ... (2002) e 'BUNKER DE LULA ... (2002).

e se abriria, um lugar de afrontamento e não um campo fechado onde os adversários estariam em pé de igualdade e num mesmo espaço. Em outras palavras, ao empregarmos a noção de emergência, deveríamos destacar a singularidade do PT e descartar, simultaneamente, qualquer conclusão a priori sobre sua trajetória. Além do mais, ela excluiria a idéia de origem, evitaria a carga de passividade e um certa dose de teleologia. Desta feita, isto permitiria, a nosso ver, captar melhor as particularidades do partido, os obstáculos, os impasses e dilemas na construção do PT, o processo contraditório de seu crescimento, a formação e as transformações iniciais no seu programa e o delineamento de seus princípios e valores e de suas diretrizes e os indícios de suas futuras orientações governamentais. Estes aspectos, por sua vez, serão caracterizados por determinados elementos centrais que marcarão profundamente seu perfil inicial e as respectivas mudanças ao longo do tempo.

Num primeiro momento, procuraremos situar a emergência do PT num contexto mais amplo da conjuntura e como esta, de uma maneira ou de outra, vai condicionar os traços específicos do partido e dos contornos do seu programa. Lembrando novamente Panebianco (1990), seria imprescindível recuperar o momento fundacional de um partido para conhecer sua trajetória ao longo da sua vida. Seria exatamente o passado do partido, enquanto organização (e programa, acrescentaríamos), ou sua história inicial e relações estabelecidas em cada momento com seu entorno mutável que marcariam e condicionariam por muitos anos a organização e o perfil do partido.

Assim, buscaremos apreender e analisar inicialmente quais os princípios e valores ou as metas ideológicas e diretrizes gerais mais importantes do PT, como foram construídas e transformadas em relação ao condicionamento do ambiente externo, quais foram os grupos formadores e as respectivas bagagens político-ideológicas etc., como estes elementos relacionaram-se com seu programa partidário nacional e as respectivas diretrizes e como estas, depois, vão orientar as políticas dos seus governos.

Para se ter uma idéia preliminar, os princípios e valores mais importantes do partido num primeiro momento são a democracia e o socialismo. Estes princípios, por mais vagos que tenham sido e com pesos diferentes nos variados documentos da formação do PT, servirão de base e fundamento para as diretrizes gerais participação popular, inversão de prioridades, mudanças no Estado e nacionalismo. Ressalte-se igualmente que as diretrizes, como regra, somente foram formuladas de maneira mais clara e sistemática a partir da década de 1990. Entretanto, desde o início do PT elas estavam, de uma maneira ou de outra, presentes na sua proposta e podemos, desde já, sintetizá-las. A participação popular, por exemplo, é a que vai ocupar o maior espaço, é a mais importante e explícita nos documentos partidários. No fundamental, ela relaciona-se à presença dos excluídos[4] no processo decisório do Estado, principalmente no que diz respeito aos níveis econômico e social. Quanto à inversão de prioridades, pode ser remetida para o redirecionamento do fundo público[5] em prol das classes populares, implicando na captação e uso dos recursos públicos dirigidos ao consumo coletivo.[6] Sobre o Estado, embora seja a menos formulada, inclusive até hoje, diz respeito especificamente ao

[3] Como já ressaltamos, nossa análise não contempla as mudanças do PT a partir das eleições de 2002.
[4] Sobre o conceito mais geral de participação e a visão do partido sobre o tema, ver Abers (1997a).
[5] Para uma discussão mais abalizada e detalhada do fundo público, consultar Oliveira (1988).

governo, seu papel e estrutura e funcionamento interno. No tocante ao nacionalismo, ele está mais associado à visão de autonomia do país, contraposto à dominação estrangeira e identificado em grande parte à idéia de povo e setores populares como nação. Em relação ao nacionalismo, porém, como nosso foco analítico é dirigido aos governos locais ou municipais não será analisado no trabalho.

Essas diretrizes, como assinalamos, guardam uma estreita conexão com os valores e princípios e são fundamentadas neles. A participação popular, para se ter uma idéia, seria uma das características centrais de uma sociedade democrática. A inversão de prioridades, vincula-se mais diretamente ao socialismo, no sentido de uma sociedade igualitária com a riqueza redistribuida. A diretriz Estado, por sua vez, envolve a democracia (democratização do Estado e atenção do governo mais direcionada para a maioria) e também o socialismo (forte presença do Estado no níveis econômico e social).

Diretamente ligado à análise dos princípios e valores e diretrizes gerais do programa nacional do partido, mostraremos como estes elementos centrais, enquanto parte central do programa, serão afetados pela interação do partido com o entorno, através do que chamaríamos de variáveis ambientais. Neste caso, como já apontamos, seriam de dois tipos, isto é, as institucionais (processo de legalização do partido, participação nas primeiras eleições, início da condição de partido governante com as primeiras prefeituras obtidas e as questões relativas a isto, entrada na denominada grande política através das atividades na campanha das Diretas Já e Assembléia Constituinte e outras, atuação no Legislativo e especialmente no Congresso Constituinte, novos ciclos de eleições de governos e os obstáculos e dilemas apresentados e, particularmaente, as campanhas para as eleições presidenciais) e as variáveis vinculadas aos movimentos sociais (em particular os movimentos sindical e de bairro).

Evidentemente, essas variáveis ou fatores externos não exerceram de forma mecânica e determinista seus efeitos, sendo necessárias algumas condições internas que possibilitassem as diferentes mudanças. Os condicionantes externos que levaram a metaformoses no partido foram estabelecidos através de uma periodização já mencionada, onde os parâmetros adotados foram associados às inflexões programáticas. Neste sentido, a cada fase materializada em capítulos, corresponderá diferentes inflexões e as respectivas mudanças ou reorientações.

Como as comparações serão estabelecidas especialmente tomando como base o momento fundacional do partido, torna-se necessário que o primeiro capítulo mereça um tratamento mais detalhado e daí seu espaço mais amplo que os restantes. Neste sentido, dispensaremos uma atenção maior aos valores e princípios e os respectivos vínculos com as diretrizes gerais e o seu próprio conteúdo. Já os capítulos posteriores enfatizarão, basicamente, as transformações ao longo do tempo.

---

[6] A este respeito, ver Daniel (1990).

CAPÍTULO 1

Da emergência do PT às marcas do passado

O PT foi uma anomalia e continua sendo uma anomalia. Com esta forte expressão, Keck (1991) sintetizou, diríamos, o centro de sua análise e da visão sobre o partido, nas quais nos basearemos em grande parte no que toca às particularidades, alguns traços importantes da sua formação e desenvolvimento inicial e a conjuntura de sua emergência.

Devemos ressaltar de início, as grandes transformações operadas na estrutura sócio-econômica, a concentração do operariado em São Paulo. Ressalte-se também, que a maioria dos operários do período era constituida de jovens entre 18 e 31 anos e não pautava sua postura e idéias pela tradição populista de antes de 1964. Quanto ao sindicalismo, grande parte tinha sua atuação agora no setor moderno da economia.[7]

Mesmo considerando-se que o perfil da nova classe operária, por si só, não explicaria a emergência do PT é inegável que já existiam algumas pré-condições sócio-econômicas que possibilitariam a sua formação. No tocante à região dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano ou ABC paulista, concentravam-se os metalúrgicos, o principal contingente desta moderna classe operária e, não por acaso, onde foram forjados os principais líderes fundadores do novo partido. Embora estes metalúrgicos recebessem um salário maior que outras categorias do operariado, já em 1977 Lula[8] ressalta que também enfrentavam problemas semelhantes ao do conjunto da classe trabalhadora, tais como: a própria redução do salário; rotatividade da força de trabalho; condições ruins de moradia, habitando em favelas etc. Entretanto, as condições não eram suficientes para a formação do PT, sendo indispensável outros elementos, sob pena de cairmos no economicismo e sem dar a devida importância ao contexto, à conjuntura e ao plano político propriamente dito.

Para se ter uma idéia, o regime militar no Brasil, quando comparado às outras ditaduras da América Latina, apresentava algumas particularidades que terminaram possibilitando a construção de novos partidos e especificamente do PT. Devemos lembrar que a ditadura militar foi menos repressiva que suas congêneres e conservou, apesar das grandes limitações, alguns instrumentos do governo constitucional, como o Congresso, eleições legislativas mais ou menos regulares e um sistema bipartidário. Ao mesmo tempo, porém, o sistema bipartidário após 1965 era diferente de países como o Chile, Uruguai e Argentina onde os partidos antigos foram mantidos ou permaneciam na memória política.[9] Já no Brasil, foi criado um sistema com partidos distintos dos anteriores e os militares, na prática, terminaram preenchendo este papel político de representação. Relacionado a isto, promoveu-se a perda de identidade política e abriu-se a possibilidade de novas agremiações.

O perfil do regime militar brasileiro, evidentemente, vai se relacionar e marcar em grande

[7] Estes dados encontram-se principalmente em outro trabalho de Keck (1988).
[8] Ver LIBERDADE ... (1978).
[9] Para maiores detalhes sobre o regime militar brasileiro e seus traços específicos, ver Kinzo (1988).

parte o tipo de transição política no país em direção à democracia. No fundamental, existiam duas tendências gerais na transição: de um lado a predominância dos acertos informais entre os grupos dominantes em relação aos acordos institucionais, a manutenção das prerrogativas dos militares, a continuidade do clientelismo e patrimonialismo e a persistência do mesmo padrão de elaboração de políticas públicas; de outro, as transformações importantes na sociedade civil com um largo espectro de movimentos sociais (especialmente o movimento sindical e os de bairro) fazendo reivindicações no plano sócio-econômico e questionando o elitismo habitual da política no país. Além do mais, é como se existissem dois campos, no caso a sociedade e o Estado e uma separação entre os planos social e político. Os direitos dos trabalhadores, para se ter uma idéia, não estavam incluídos, como regra, nos direitos democráticos de uma maneira geral.

É este contexto, especialmente com a previsão da reforma partidária para 1979 e a presença marcante do movimento sindical a partir de 1977, que ocorre o debate sobre os novos partidos, evidenciando que a emergência do PT representava, na época, apenas uma das possibilidades postas pela correlação de forças. Políticos profissionais como Almino Afonso e alguns intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, articulavam com outros setores a criação de um partido que, segundo eles, deveria ser popular, nacional e democrático, tivesse o socialismo como horizonte, uma estrutura democrática e participativa com o povo e a classe operária agindo no interior do partido e com presença nas eleições. Outra proposta, de Leonel Brizola e respaldada agora pela social-democracia européia, baseava-se na recuperação e transformação do antigo PTB, ressaltando uma diferença entre trabalhismo e populismo e defendendo uma ideologia nacionalista vinculada à justiça social. Já o mesmo Fernando Henrique Cardoso, após o esvaziamento da proposta encabeçada por Almino Afonso e a empolgação da votação obtida para o senado nas eleições de 1978, apoiada por alguns sindicalistas, artistas, intelectuais e outros segmentos, começou aos poucos a afirmar que o próprio MDB já seria o partido popular que se estava discutindo e argumentava favoravelmente quanto à sua continuidade. Quanto ao PCB e o PC do B, legalizados somente em 1985, consideravam que seria prematura a discussão sobre um partido socialista e operário, pois este já existiria e que, naquela conjuntura, a oposição deveria manter-se dentro do MDB, para fortalecer a frente política contra a ditadura.

Já mais próxima à proposta do PT e antes deste, a tendência popular do MDB gaúcho manifestava a esperança de que uma conjugação de operários, estudantes e intelectuais levaria à formação de um partido operário independente. Alguns agrupamentos de corte marxista, por sua vez, também vinham propagandeando a criação de um partido. A Convergência Socialista (CS) desde 1978 propunha a formação de um partido socialista, a Organização Socialista Internacionalista (OSI), no primeiro de maio deste ano, falava de um partido operário e popular e a Ação Popular (AP) tentava articular a criação de um partido popular.[10] Embora a maioria das propostas citadas defendesse uma relação mais estreita entre as demandas institucionais e as reivindicações sócio-econômicas e a incorporação dos setores populares e dos movimentos sociais nos partidos, o que terminou emergindo

com mais força e se consolidando foi o PT, inclusive porque conseguiu aglutinar parte singnificativa dos proponentes referidos e incorporar depois outros segmentos políticos e populares relevantes.

1.1. As afinidades eletivas e a formação do PT

Uma vez colocadas questões gerais sobre a conjuntura, perguntaríamos: como a emergência, enquanto um acontecimento singular, foi consubstanciada e o partido saiu dos bastidores para o teatro e a cena política? Para responder a essa pergunta, é preciso inicialmente lembrar a observação de Keck (1991) de que as transições não representam apenas lutas pelo poder num campo político definido, mas envolvem também a luta pela forma desse campo e os próprios tipos de regras, ou seja, a própria formação do PT significou a criação de um novo campo. Para entender a construção do partido e a elaboração de elementos centrais do seu programa nacional, torna-se necessário que possamos, igualmente, compreender a bagagem político-ideológica anterior dos diferentes grupos fundadores. Para tanto, podemos, a partir de Lowy (1989), trabalhar com o conceito de afinidades eletivas que, para o autor, seriam relações de aproximação, convergência, articulação entre culturas opostas ou diferentes, ou, mais precisamente, uma relação recíproca entre elementos ou áreas das partes envolvidas. Não se trataria, como ele ressalta, de uma influência unilateral mas de uma relação dialética e conduzindo, em alguns casos, a fusões ou simbiose entre estruturas.

A questão central, aponta o mesmo autor, seria responder por que num determinado momento histórico e num espaço circunscrito, um grupo ou vários estabelecem as relações de afinidades eletivas. Em outras palavras, interroga ele, por que em determinadas circunstâncias históricas ocorrem correspondências, relações de atração, seleção e eleição mútua de aspectos ou elementos de diferentes grupos ou estruturas? Especificamente sobre o PT, perguntaríamos: quais as circunstâncias de sua formação e por que determinados grupos resolveram fundá-lo, como o fizeram e que marcas foram deixadas no seu programa?

Teríamos de saber, ressalta ainda Lowy (1989), quais os aspectos dos grupos que favorecem a convergência com outras propostas e quais os elementos selecionados. Desta forma, seria imprescindível identificar as áreas de afinidades ou partes delas e a correspondência entre estas e, inclusive, saber até que ponto a relação chegou a um momento de fusão e se terminou estruturada organicamente. Mas o significado das áreas ou aspectos podem ser diferentes nos distintos sistemas e isto, por si só, não levaria à convergência. Neste sentido, devemos relevar, como diz o autor, que as analogias virtuais somente são transformadas em relações dinâmicas de afinidade quando existe uma conjuntura histórica determinada e uma constelação particular de eventos que, por sua vez, criam condições favoráveis para um relacionamento mais aberto das estruturas.

O mesmo Lowy (1991) em outro trabalho e sem entrar em detalhes, cita o PT como um dos exemplos de afinidades eletivas entre a teologia da libertação, via as Comunidades Eclesiais de Base

[10] Sobre o assunto, consultar especialmente o conjunto de entrevistas feitas por Marta Harnecker aos representantes de gupos

(CEBs), e os grupos marxistas no Brasil.[11] Aplicando-se então, diretamente o conceito na análise da formação do PT, poderíamos afirmar que, além das afinidades virtuais que existiam anteriormente entre seus diferentes líderes e fundadores, a conjuntura do momento e a constelação de eventos favoráveis para o estabelecimento de relações de afinidades eletivas, deveríamos lembrar a presença cada vez maior dos diferentes movimentos sociais e de outros agentes políticos a partir do final da década de 1970.

Desenvolvendo o raciocínio, poderemos mostrar a partir de outros aspectos como as afinidades eletivas funcionaram em relação aos princípios e valores do PT. Este ponto é importante porque, mesmo levando-se em conta que o centro de nossa análise do programa reside nas diretrizes gerais e as respectivas orientações para seus governos, os princípios e valores, especialmente no momento fundacional do partido, atuaram como uma espécie de fundamento das diretrizes e estas, direta ou indiretamente, estão referidas aos mesmos. Daí, portanto, ser válido nos demorarmos um pouco neste primeiro momento sobre eles. Neste sentido, devemos apreendê-los, apontar os aspectos variados e mais relevantes dos diferentes grupos [12]antes da formação do partido e como confluiram para materializar os elementos nucleares das bases do programa nacional. Para tanto, incluimos além dos sindicalistas, cristãos de esquerda, a chamada esquerda organizada de corte marxista e os intelectuais[13] em São Paulo, já que foi o estado onde o partido deu seus passos iniciais. No caso dos intelectuais, mesmo que não constem enquanto grupo na maioria dos estudos, eles tiveram uma grande importância do ponto de vista político, principalmente no que se refere à democracia.

Observando-se o Quadro I, onde incluimos os elementos mais importantes da bagagem político-ideológica anterior dos principais grupos formadores do PT, temos uma idéia geral de como estes aspectos, de uma maneira ou de outra, confluiram para a formação do partido e funcionaram como afinidades eletivas, conformando, desta maneira, o conteúdo inicial das propostas e, por extensão, do programa nacional. Neste sentido, corresponderia, a grosso modo, aos elementos e aspectos que materializarão no geral e posteriormente, os fins oficiais, objetivos ou metas ideológicas analisadas por Panebianco (1990) e que fundamentarão as diretrizes gerais e posteriores orientações para os governos petistas.

A nossa análise num primeiro momento, por conseguinte, consistirá na tentativa inicial de desvendar o conteúdo e a diversidade destes aspectos, que poderíamos denominar genericamente de elementos centrais e colocados no Quadro I. Depois, passaremos a localizá-los e explicitá-los nos

---

marxistas, sindicalistas e outros fundadores do PT. Cf. Harnecker (1994).

[11] Além do autor, Keck (1991) também refere-se às afinidades eletivas entre os cristãos e sindicalistas na formação do PT e aponta as formas organizações de ambos no plano local. .

[12] Apesar de tratarmos os diferentes fundadores do partido como grupos distintos, devemos ressaltar que a classificação apresenta alguns limites, principalmente o fato de que muitos militantes atuavam, ao mesmo tempo, em atividades diferentes. Além do mais e para não nos alongarmos, alguns sindicalistas eram também marxistas etc. Sintetizando, esta distinção tem um sentido muito mais indicativo e de caráter analítico, não podendo ser tomada ao pé da letra. Sobre este aspecto, ver Azevedo (1995).

[13] Os intelectuais, menos ainda que os outros grupos, podem ser considerados como tais, uma vez que inexistiam entre eles relações orgânicas, apesar de que sua maioria pertencia à Universidade de São Paulo (USP), ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) ou ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). A classificação adotada obedeceu muito mais à semelhança de alguns pontos de vistas importantes para o programa do partido.

documentos partidários que serão vistos adiante, como eles configuraram o núcleo programático inicial e como foram modificados no programa nacional do partido e as circunstâncias que levaram a algumas transformações e inflexões. Quanto aos princípios e valores, nota-se que os mais significativos e recorrentes são a democracia e o socialismo. Já em relação às diretrizes gerais, fica evidente o registro da participação popular, a inversão de prioridades e as transformações no Estado.

Embora em muitas ocasiões os elementos não sejam propriamente formulados como propostas, mas através de reivindicações, críticas ou observações esparsas e de passagem, tem-se uma idéia geral do significado e da confluência dos mesmos. Sua inserção justica-se, na medida em que ocorreu a transformação de muitas das críticas e reivindicações em propostas programaticas do PT e orientações para seus governos, no sentido de algo mais explícito e sistemático, ou seja, foram sendo processadas ao longo do tempo e decorrentes da interação com o entorno ou ambiente.

Quanto a grande ênfase sobre a democracia, isto explica-se em grande parte devido ao regime ditatorial. Para os sindicalistas,[14] que constituiram o grupo mais relevante na formação do partido, a democracia estava mais diretamente ligada à importância atribuída aos interesses da maioria, ou seja, para eles os procedimentos deveriam ser regidos por normas estabelecidas pela maioria, no caso os próprios trabalhadores e com base no coletivo. O que significava, por sua vez, que assim como no sindicato presidido por eles haveria um funcionamento democrático, tal postura deveria extender-se para o Estado e o conjunto da sociedade.[15] Esta maioria, aliás, teria o direito de participar das decisões econômicas mais importantes do país e da vida política do Brasil e não ser, como era de hábito, excluída do processo ou manipulada pelos políticos profissionais e ter sua participação reduzida apenas ao período eleitoral. Desta forma, como fica claro, do ponto de vista político mais geral, a democracia era consubstanciada especialmente através da participação.

Expressando a visão dos sindicalistas, Lula afirma que a democracia que interessaria aos trabalhadores diferia daquela dos empresários, jornalistas, políticos, classe média e outros setores, uma vez que, para os primeiros envolveria a participação dos trabalhadores nas grandes decisões da nação e o desatrelamento do sindicato do Estado.[16] Correlacionado a este teor classista de democracia, Lula diz que os trabalhadores não queriam, igualmente, o tipo de democracia anterior a 1964, pois seu caráter elitista implicava em problemas de sobrevivência e repressão sobre a classe trabalhadora. Além do mais, para os sindicalistas a democracia também extrapolaria o nível propriamente político e os princípios meramente formais, envolvendo os planos econômico, social e outros através da melhoria das condições de vida (distribuição de renda, acesso aos bens e serviços etc.).[17]

---

[14] Os sindicalistas que estamos falando e que formaram inicialmente o partido, são especialmente, Luís Inácio da Silva ou Lula (Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema), Jacó Bittar (Presidente do Sindicato dos Petroleiros de Campinas), Paulo Scromov (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Couro de São Paulo), José Cicote (membro da Diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André), Henos Amorina (Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco) no estado de São Paulo, Olívio Dutra (Presidente do Sindicato dos Bancários do Rio Grande do Sul) e Wagner Benevides (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Refinação de Petróleo de Belo Horizonte).

[15] Sobre a influência da prática sindical anterior e os efeitos iniciais no PT, ver Meneguello (1989).

[16] Isto fica muito claro, dentre outras ocasiões, na entrevista de Lula em abril de 1978. Consultar Silva (1981).

[17] Em relação isto, ver Souza (1988).

Fica claro portanto, que embora a visão de democracia dos sindicalistas não fosse formulada teoricamente, como regra ela indicava que seria algo distinto do que os patrões e o governo defendiam. Mesmo que os sindicalistas não discordassem da representação política, até porque consideravam suas entidades representantes de suas bases, a democracia defendida não se encerrava na concepção liberal (reduzida ao plano político, participação individual e identificada ao voto etc.).

No que se refere ao socialismo, embora com menores formulações e detalhes, era proclamado pelos sindicalistas. Alguns como Paulo Scromov, ligado durante algum tempo a grupos trotskistas, certamente o defendiam, enquanto Lula no início o associava à social-democracia européia. Todos, entretanto, reconheciam a necessidade de um maior aprofundamento sobre o assunto, achavam que o socialismo não se contrapunha à democracia, não se deveria simplesmente transpor modelos de outros contextos para o país e que a postura a ser assumida excluiria o vanguardismo, ou seja, consideravam que não se poderia propor de antemão e sem uma discussão prévia com a classe trabalhadora.[18] Neste sentido, o socialismo seria algo a ser melhor discutido no processo e o tipo de socialismo precisaria ser decidido democraticamente com o conjunto dos trabalhadores e, no limite, com a população brasileira.

Para os cristãos de esquerda,[19] especialmente para aqueles que militavam nos movimentos populares nos bairros através das CEBs, ou na oposição sindical via Pastoral Operária (PO), a democracia proclamada seria aquela a ser exercida diretamente a partir do plano local ou das bases, como se dizia comumente.[20] Ao criticarem a institucionalidade e a representação política, típicas da democracia representativa, a ênfase recaia sobre a democracia direta onde o povo faria valer sua soberania nas assembléias ou outros canais de participação, com decisões descentralizadas e sem a mediação dos políticos profissionais.

Já no tocante ao socialismo ou uma nova sociedade em termos gerais, os cristãos de esquerda, assim como os sindicalistas, não tinham uma formulação acabada. No fundamental, e seguindo, especialmente as observações de Durham (1984) e Doimo (1995), poder-se-ia afirmar que no discurso deles estava no horizonte uma sociedade muito mais do tipo autogestionária ou algo do gênero, orientada pela igualdade enquanto fundamento da comunidade, a defesa da autonomia frente aos partidos e ao Estado e a preferência pelas ações no plano local apontando nesta direção.

Quanto à esquerda organizada ou grupos políticos de corte marxista que participaram da formação do PT ou se incorporaram depois,[21] mesmo com suas diferenças específicas questionavam a

---

[18] As observações dos sindicalistas, como de resto sobre outros temas, geralmente estão dispersas em depoimentos e entrevistas. Além de Lula, já citado, ver também as entrevistas de outros sindicalistas em Maranhão (1981).

[19] Como veremos, os cristãos somente vão entrar em bloco no partido após sua fundação oficial.

[20] Dentre os inúmeros trabalhos sobre o assunto, nos baseamos em grande parte em Doimo (1995), mesmo que não concordemos com algumas de suas análises (visão negativista sobre os movimentos, subestimação da repressão enquanto fator a ser levado em conta na visão dos movimentos etc.). De qualquer forma, constitui uma fonte atualizada, incluindo também uma discussão sobre a bibliografia, e daí tomarmos como principal referência sobre os cristãos de esquerda. Sobre a chamada democracia de base, ver também Berbel (1991).

[21] Os principais grupos que tiveram papel importante na formação do partido foram a AP, Ala Vermelha, Aliança Libertadora Nacional (ALN), Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), Movimento pela Emancipação do Proletariado (MEP), a CS e Democracia Socialista (DS). Outros, como a OSI, começaram a participar mais ativamente a partir de 1980. Já o Partido Revolucionário Comunista (PRC), que somente foi criado na década de 1980, também entrou no PT. Além do mais, ainda existiram outros pequenos grupos de caráter mais regional ou estadual que também marcaram presença na formação do partido, como uma ala do Partido Comunista Revolucionário (PCR) com atuação no Nordeste. Sobre os grupos mais

legitimidade da democracia liberal, considerando-a burguesa, formal etc., já que o objetivo central era o socialismo, uma democracia socialista ou generalidades do tipo. Ao mesmo tempo que lutavam pelas liberdades democráticas contra a ditadura, faziam também a autocrítica sobre a luta armada e alguns dos grupos começaram a valorizar a militância nos chamados espaços democráticos como partidos,[22] sindicatos, associações etc.[23] Sobre o socialismo, apesar de um discurso crítico em relação ao estalinismo e ao modelo soviético (burocratismo, atrelamento dos sindicatos ao Estado e outros pontos) e, em alguns aspectos e de forma tímida no tocante ao leninismo, no fundamental ainda se defendia a proposta da ditadura do proletariado, a socialização dos meios de produção via estatização e a própria luta armada como estratégia para atingir o objetivo. A autocrítica, portanto, era quanto ao tipo e momento da luta armada e não, propriamente, quanto à sua validade.

No que tange aos intelectuais, devemos lembrar que eles, especialmente grande parte da alta intelectualidade paulista das universidades, desempenharam importante papel na linha política referente à democracia,[24] o que, aliás, era um dos seus objetivos antes da formação do PT.[25] E vai ser exatamente no estado de São Paulo, principal núcleo da formação do partido, que isto fica mais nítido através da antiga articulação para se criar um Partido Popular ou dos trabalhos mais acadêmicos, intervenções em debates ou via imprensa escrita.[26]

Observa-se que os intelectuais no geral e, especificamente, os que ajudaram a formar o partido, faziam oposição ao regime militar criticando seu caráter autoritário e antidemocrático e o tipo do processo de liberalização e, simultaneamente, associavam a democracia à sociedade civil que, por sua vez, seria contraposta ao Estado. Mas a sociedade civil defendida por alguns dos intelectuais, pelo menos para os que aderiram ao PT, não era simplesmente encerrada numa simples dicotomia sociedade *versus* Estado e tinha em Gramsci sua principal referência. A democracia, portanto, passava a residir essencialmente na sociedade civil e não no Estado, mas esta sociedade civil comportava diferenças no seu interior e era conectada às relações sociais e movimentos coletivos fora do Estado,

---

importantes que atuaram no início do PT, consultar principalmente as entrevistas de seus representantes em Harnecker (1994). Ficaram de fora e continuaram atuando dentro do MDB e posteriormente PMDB, o PCB, PC do B e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR 8). A quantidade dos grupos de esquerda era muito grande, ao ponto de Keck (1991) e Meneguello (1989) confundirem PCR com PRC ao atribuirem àquele a presença na formação do PT. Além do mais, a mesma Keck se equivoca também ao considerar que o PCBR estaria ligado à chamada IV Internacional.

[22] Para se ter uma idéia, a AP lançou candidatos pelo MDB em 1978 e chegou a eleger alguns no Rio de Janeiro e São Paulo. O grupo que formou depois a Convergência Socialista, por seu turno, apoiou o MDB nestas mesmas eleições. Sobre o assunto, cf. Berbel (1991).

[23] Ver Azevedo (1995).

[24] Embora não desenvolva sua análise neste ponto, Rodrigues (1990) foi um dos primeiros a chamar a atenção de forma mais sistemática para influência dos intelectuais no PT, incluindo no grupo, principalmente os professores universitários e, em menor escala, os artistas e os profissionais que atuavam nos meios de comunicação. No caso dos professores, refere-se explicitamente a Francisco Weffort e José Álvaro Moisés. Sobre a relação dos intelectuais e jornalistas do PT com o jornal Folha de São Paulo, consultar Melo (1996).

[25] Segundo José Álvaro Moisés, a proposta que os intelectuais paulistas vinham discutindo colocava a democracia como a questão central. Entrevista concedida a Berbel (1991) em 03 de janeiro de 1990.

[26] Para evitar possíveis imprecisões sobre o conceito de intelectuais, seguimos em grande parte o esquema adotado pelo trabalho mais importante sobre o tema, que é o de Almeida (1992). A autora considerou como intelectuais um conjunto de cientistas sociais de um ponto de vista mais amplo e, através de informações colhidas com expressivos membros do PT, chegou a elencar dezesseis nomes que teriam exercido uma grande influência no partido entre 1978 e1984, no caso Marilena Chauí, Dalmo Dallari, José Álvaro Moisés, Paul Singer, Francisco Weffort, Marco Aurélio Garcia, Florestan Fernandes, Fabio Comparato, Eduardo Suplicy, Francisco de Oliveira, Antônio Candido, Maria Vitória Benevides, Paulo Sandroni, Ermínia Maricato, Guido Mantega e Eder Sader.

bastando-se lembrar as críticas de Francisco Weffort ao sindicalismo atrelado, as análises de José Álvaro Moisés ligando os movimentos populares urbanos com a cidadania etc.

Mas a sociedade civil para os futuros intelectuais petistas, também ultrapassava a concepção liberal, uma vez que ela não seria o domínio dos interesses privados. Ao tomar esta posição, eles terminavam polemizando tanto com o passado quanto com o presente em relação à democracia. Além do mais, e este ponto é relevante, a democracia não ficaria reduzida ao jogo institucional da democracia representativa, criando-se, assim, um discurso genérico antiinstitucional e chegando-se à visão de uma democracia participativa ou algo próximo a isto,[27] embora não contraposta à representação porém como um complemento.[28]

Quanto ao socialismo, no geral os intelectuais criticavam, como lembra Almeida (1992), o leninismo e suas variantes, a idéia de uma vanguarda acima das classes e o assalto ao poder. Tentavam diferenciar-se da social-democracia ao adotar um discurso de socialismo democrático que não se limitaria a administrar o capitalismo, situavam-se mais próximo à idéia de hegemonia e guerra de posição e defendiam um socialismo democrático, embora não descessem a maiores especificações e esclarecimentos.[29]

Analisando-se agora as diretrizes gerais ou mais precisamente o esboço delas na bagagem dos grupos formadores do PT, iniciemos pela participação popular e ressaltando que ela está direta ou indiretamente associada à concepção de democracia e de certa forma são temas que se cruzam de várias maneiras. Para os sindicalistas, a visão de participação derivava em grande parte da sua experiência e prática sindical[30] e, dependendo das circunstâncias e da importância das reivindicações, ora enfatizava-se a participação direta de todos (como nas assembléias massivas) ora acentuava-se a representação geral do sindicato ou dos delegados nas fábricas ou mesmo outras formas de vínculo entre a entidade e sua base (Conselho de Coordenação do Trabalho de Base, Comissão de Salários e outras). Esta idéia multifacetada da participação, tanto se expressava nas resoluções de congressos como no dia a dia dos confrontos dos operários com os patrões e o Estado. Mas a participação ia mais além e também funcionava como uma espécie de garantia e condição necessária na luta por direitos e reivindicações mínimas. Como diria o próprio Lula, os operários aprenderam que somente conseguiriam alguma coisa através da participação.[31]

A participação para os sindicalistas, entretanto, diferia das chamadas oposições sindicais, uma vez que os primeiros atuavam dentro dos sindicatos oficiais, presidiam suas entidades e desenvolviam

---

[27] Posteriormente, discutiremos a democracia participativa com mais detalhes ao analisarmos os governos petistas de Porto Alegre.

[28] Sobre a posição dos intelectuais, além de Almeida (1992) e Rodrigues (1990) ver também Moisés (1986).

[29] Para uma crítica à noção de socialismo democrático de vários intelectuais brasileiros, incluindo os petistas e inclusive associando a idéia à proposta social-democrata, consultar Coelho (1996).

[30] Sobre o assunto, ver Meneguello (1989). A autora destaca os vínculos entre a prática sindical, a visão de democracia e a influência disto na formação do PT. Entretanto, ao associar a postura dos sindicalistas às formas de democracia direta através das assembléias massivas, termina indiretamente sem enfatizar a grande importância que os sindicalistas, ao seu modo, também atribuiam à democracia representativa.

[31] Cf. a entrevista de Lula em Harnecker (1994). Ver igualmente sua entrevista em Silva (1981).

as lutas a partir destas instituições.[32] Um dos pontos também ressaltados pelos sindicalistas, remetia para a participação através da representação, tanto que em 1973 o sindicato de São Bernardo reivindicava a estabilidade dos delegados da entidade e, ao mesmo tempo, a criação de uma comissão mista com representantes de empregados e empregadores, visando deliberar sobre assuntos referentes a contratos individuais, normas disciplinares internas etc. Já na greve de 1978, o sindicato de São Bernardo terminou assumindo o papel de representação, uma vez que o movimento tinha sido iniciado espontaneamente e os trabalhadores solicitaram que a entidade negociasse com os patrões. Neste mesmo ano, o sindicato já tinha delegados de base nas empresas e em 1979 reivindicava, como ponto central, a estabilidade dos mesmos numa proporção de 1 para 500 trabalhadores. Ainda em 1979, foi formada a comissão de salários onde os operários de cada fábrica, reunindo-se na sede do sindicato, escolhiam seu delegado visando estabelecer uma ponte entre a entidade e as bases em cada empresa.

A representação, inclusive, conjugava-se com a atuação no plano coletivo, isto é, o central seriam as decisões passadas pelo crivo da discussão e decisões da maioria. Para tanto, dever-se-ia, dentre outras coisas, forjar negociações salariais e outras garantias nesta direção, bem como ações de caráter mais massivo. Assim, em 1974, no I Congresso dos metalúrgicos de São Bernardo, uma das reivindicações a ser levada adiante dizia respeito ao contrato coletivo de trabalho. Já em 1979, vamos assistir às assembléias plebiscitárias, como chama Antunes (1992).[33] Para ele, se em 1978 as greves localizavam-se mais no interior das fábricas, no ano seguinte as assembléias passaram a ocorrer especialmente no estádio de futebol, Paço Municipal, na Igreja Matriz e outros espaços externos e a manifestar-se como greves gerais com uma presença mais massiva de operários.

Quanto à citada comissão mista de empregados e empregadores, ela aponta a nosso ver para outro aspecto relevante da participação, que era a idéia de controle exercido pelos trabalhadores. Para se ter uma idéia, no III Congresso dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Bernardo e Diadema ou simplesmente Congresso dos Metalúrgicos, em 1978, reivindicava-se o controle e a administração dos fundos sociais como Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pelos sindicatos. Em 1979, os metalúrgicos de Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra queriam discutir e deliberar sobre o prêmio de produção, comissões paritárias visando planejar as instalações industriais e decidir também no que se referia ao ritmo de trabalho que, para eles, não deveria ser modificado sem o consentimento do sindicato.

Outro ponto importante, era que os metalúrgicos, principalmente os de São Bernardo, tomaram várias iniciativas para fortalecer o chamado trabalho de base e criar vínculos mais sólidos da direção da entidade com o conjunto dos trabalhadores e também ampliar o número e diversificar os participantes. A este respeito, Lula recorda que a partir de 1977 todo diretor do sindicato tinha a

[32] Como regra, as oposições sindicais combatiam as direções consideradas pelegas, trabalhavam paralelamente à direção das entidades, eram constituídas por militantes cristãos e de alguns grupos da esquerda organizada e reivindicavam a criação de comissões de empresas ou comissões de fábrica. Sobre o assunto, ver as entrevistas com alguns militantes de base do sindicato de São Bernardo quanto às diferentes formas de atuação das oposições sindicais em O ARROCHO...(1980).

[33] Sobre a participação dos metalúrgicos, nos baseamos especialmente em Antunes (1992). Consultar também Ianni (1980).

obrigação diária de ir às fábricas pela manhã, de tarde e de noite e ressalta que em 1979 começou-se a discutir o papel da mulher na sociedade e sua participação ao lado do marido trabalhador. Como resultado, ocorreram passeatas de mulheres e a presença massiva nas assembléias sindicais.[34]

Ressalte-se ainda que a visão dos sindicalistas, como não excluia a representação, terminou levando à idéia de uma participação mais ampla nas decisões do Estado e também especificamente no plano político, ou seja, os trabalhadores, como dizia Lula, passaram a considerar que deveriam ter representantes dos trabalhadores, especialmente no Congresso em Brasília,[35] ou seja, no Legislativo.

Passando-se para os cristãos de esquerda, sua compreensão de participação estava diretamente ligada, igualmente, ao entendimento da democracia e da atribuição ao povo como um agente capaz de fazer sua própria história. Além disto, pontilhavam, ligados à democracia direta e de base, elementos discursivos referentes à ação direta, autonomia e independência do povo frente aos partidos e ao Estado, bem como proclamações de rejeição à institucionalidade. Subjacente a isto, merecem destaque a idéia de comunidade como um dos núcleos centrais que orientava as posturas dos cristãos de esquerda e a relevância do cotidiano e das micro experiências e pequenos grupos. Daí, portanto, a primazia das ações no âmbito local, uma certa sedução pelas formas autogestionárias e comunitárias de organização, o caráter fragmentário das atividades, a base social volátil dos conflitos, os grupos de base e a crítica ao vanguardismo que norteavam sua compreensão de participação direta.

Embora os cristãos atuassem também nos sindicatos através das chamadas oposições sindicais, principalmente via PO,[36] sua presença mais marcante terminou sendo nos movimentos sociais baseados nas carências urbanas e a partir das lutas nos bairros (carestia, moradia, saúde, saneamento básico etc.). Expressiva a este respeito, especialmente na capital paulista, foi a participação dos cristãos na liderança do Movimento do Custo de Vida (MCV) criado em 1973 na Zona Sul da cidade, que, embora envolvendo diferentes militantes da esquerda organizada e outros, teve a Igreja Católica como sua grande sustentação. Em 1979, o movimento é transformado em Movimento Contra a Carestia e chegou a expandir-se para outras áreas da cidade e municípios vizinhos como Osasco e o ABC paulista.[37] Outro exemplo significativo foi o Movimento de Moradia (MOM), igualmente liderado pelos cristãos e que culminou com a União dos Movimentos de Moradia Popular na Zona Leste de São Paulo. Um terceiro e último, para não nos alongarmos, e também de grande importância, foi materializado pelo Movimento de Saúde (MOS), criado em meados dos anos de 1970 na Zona Leste da capital paulista e ligado diretamente às pastorais de saúde, profissionais da área e outros segmentos. Nos movimentos citados, um dos traços centrais era também seu caráter territorial, ou seja, eram identificados de uma maneira geral como movimentos urbanos e localizados em diferentes

[34] Este aspecto é importante porque mostra desde o início algumas preocupações centrais.
[35] Cf. Silva (1981).
[36] É importante lembrar que em São Bernardo praticamente não havia oposição sindical, mesmo porque a diretoria do sindicato conduzia e dirigia as principais reivindicações dos trabalhadores e usufruía de uma grande legitimidade perante a sua base. Ao que tudo indica, onde os cristãos obtiveram um maior êxito na oposição sindical foi no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, já que os dirigentes das entidades não queriam confrontar-se com os patrões e o Estado. Foram criadas, então, comissões de fábricas. Ver Maroni (1982).
[37] Além de Doimo (1995), ver sobre o assunto a entrevista de uma das principais lideranças cristãs, Irma Passoni, em Harnecker (1994).

bairros da periferia, já que suas reivindicações partiam de determinadas áreas das cidades.[38] A isto, agregue-se uma outra característica, no caso a forte tonalidade ética que permeava estes movimentos e outros, como o de mulheres, negros etc.

Voltando-se para a esquerda organizada que participou da fundação do PT, mesmo levando-se em conta que não desenvolvia um grande trabalho de organização nos movimentos popular e sindical,[39] ela apoiava tais movimentos, tinha quadros políticos em alguns deles e uma predisposição para aceitar a participação popular tal como estava se desenvolvendo e, em vários momentos, terminou também assumindo o discurso e a visão dos cristãos na defesa do chamado basismo.[40] Isto decorria especialmente, da autocrítica quanto à maneira como adotara a luta armada, do vanguardismo que orientara sua ação, bem como o intento para desenvolver uma linha de massa e do objetivo de ter uma maior inserção na classe operária e nos movimentos populares.[41] Além do mais, parte desta esquerda e em razão da clandestinidade forçada pela ditadura militar, terminou atuando de forma conjunta com os cristãos, tanto nos movimentos de bairro ou nas oposições sindicais e na defesa das comissões de fábrica e valorizando, assim, o chamado trabalho de base e a participação da população.[42]

Já os intelectuais, devido à sua valorização da sociedade civil, vista como contraposta ao Estado autoritário, encaravam com bastante simpatia o chamado novo sindicalismo e os movimentos populares como integrantes desta mesma sociedade civil e, desta maneira, apoiavam a participação destes segmentos e da maioria da população nas decisões do Estado. Não é por acaso que muitos deles, especialmente Francisco Weffort e José Álvaro Moisés, tinham publicado trabalhos sobre o assunto e acompanhavam com atenção as greves surgidas a partir de 1978.[43] Também via palestras ou outras maneiras, estabeleceram contatos com as lideranças sindicais e continuaram dando apoio a elas e aos movimentos sociais no geral.

Passando-se agora para a segunda diretriz geral, no caso a inversão de prioridades, observa-se que os sindicalistas, mesmo centrando suas reivindicações e propostas em temas mais restritos às questões de ordem salarial, às condições de trabalho dentro da fábrica e autonomia do sindicato perante o Estado, já indicavam em alguns momentos outros itens relativos à diretriz. Neste sentido, poderíamos afirmar que semelhante à participação popular, já estavam também esboçados pelos sindicalistas alguns elementos que iriam depois fazer parte do arcabouço geral da proposta e do programa partidário. Já em 1978, os trabalhadores da Ford em São Bernardo faziam reivindicações que extrapolavam as questões estritamente salariais, como a melhoria na alimentação e do sistema

---

[38] Evidentemente que existiam outros movimentos e atividades políticas dos cristãos, como na área rural. Entretanto, nosso destaque às ações ligadas aos bairros da periferia justifica-se na medida em que estamos apontando apenas os movimentos que vincularam-se direta e imediatamente à formação do PT e no estado de São Paulo.

[39] A influência da esquerda organizada era reduzida e localizada em alguns lugares e categorias de trabalhadores, mas nunca chegou a liderar qualquer sindicato operário de peso no período da formação do PT. Como exemplos importantes de sua presença, podemos lembar a ação da Ala Vermelha em São Bernardo do Campo (criação do *ABCD Jornal* e atividades de cinema), do MEP no movimento dos professores não universitários (principalmente no Rio de Janeiro e Minas Gerais) e da CS na assessoria do sindicato dos metalúrgicos de Santo André e bancários.

[40] Principalmente a Ala Vermelha. Sobre isto, ver Berbel (1991).

[41] Dentre outros, consultar Azevedo (1995).

[42] Conferir as entrevistas em Harnecker (1994), onde encontramos várias afirmações que comprovam nossas observações.

[43] Por exemplo, consultar suas entrevistas em Weffort; Moisés (1978).

médico e a redução do custo do transporte,[44] isto é, introduziam outros itens atinentes à reprodução da força de trabalho e que iriam, no futuro, compor parte da diretriz.

Para líderes sindicais como Lula, a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora que, no fundamental, constituirá um dos núcleos centrais da diretriz inversão de prioridades, estava diretamente relacionada à democracia e às mudanças gerais na estrutura econômica.[45] Em outras palavras, as reivindicações, mesmo as econômicas, também continham um sentido mais amplo e se entrelaçavam com outras propostas gerais. Neste sentido é que podemos compreender que em março de 1978 Lula tenha defendido a divisão dos lucros das empresas com os trabalhadores como uma maneira de favorecer o crescimento do mercado interno do país e que a assistência médica deveria ser de responsabilidade do Estado e não do sindicato. Além deste setor, afirmava que todos os que afetassem a vida do trabalhador, como a habitação, deveriam ter a sua participação.

Ainda no ano de 1978, Lula defende a reforma agrária com a oferta de terra para os trabalhadores rurais visando impedir a migração para os centros urbanos. Agregando que a exportação de alimentos deveria ser reduzida e que, tanto estes produtos, como outros poderiam ser consumidos pela classe trabalhadora. Ao invés da construção de usina nuclear, o importante seria a adoção de carro a álcool e a promoção do crescimento interno do país. Em 1979, além de criticar a mercantilização da saúde promovida pelo Estado ao repassá-la às empresas particulares, defende a garantia no emprego e um salário para quando os trabalhadores fossem dispensados. Afirma que os principais benefícios sociais para os trabalhadores seriam a habitação, assistência médica, salários maiores, educação, transporte e creches. Refere-se igualmente à necessidade de uma sociedade mais justa e com distribuição de renda que, para ele, somente seria alcançada com a luta dos trabalhadores.

Para os cristãos de esquerda, suas principais reinvindicações, ancoradas especialmente nos movimentos populares ligados aos bairros, vão igualmente ecoar na diretriz. Como assinala Doimo (1995), estes movimentos definiam-se em relação ao fundo público, seja pelas reivindicações de bens de consumo coletivo ou em função da luta pela sobrevivência imediata vinculada à saúde, moradia etc. Bastar-se-ia lembrar para tanto, a liderança significativa dos cristãos em movimentos como aqueles ligados ao custo de vida, contra o desemprego, movimentos de moradia, saúde etc. Em outras palavras, grande parte destas reivindicações, encaradas como direitos a serem conquistados, como diria Durham (1984), vão compor depois alguns dos itens importantes da diretriz no programa nacional do partido e, igualmente, fundamentar algumas das principais políticas dos governos municipais petistas.[46]

A esquerda organizada, por sua vez, não tinha formulado um conjunto de reivindicações que desembocassem diretamente na inversão de prioridades, até porque a sua idéia de governo e das respectivas diretrizes pressupunha anteriormente um processo de luta armada, ou seja, para ela, governar no sistema capitalista seria apenas administrá-lo e reproduzí-lo. No máximo, seriam admitidas algumas bandeiras e palavras de ordem de caráter mais propagandístico ou mesmo

[44] Cf. Antunes (1992).
[45] Ver a coletânea de entrevistas de Lula em Silva (1981).

agitativas. Entretanto, como já nos referimos, ao atuar com os cristãos e reconhecer a importância de um trabalho de base, que ela associava à linha de massa, terminou assumindo muitas das reivindicações dos movimentos populares nos bairros, como custo de vida e, especialmente, aquelas ligadas ao transporte.[47] No mais, denunciava o sistema capitalista, o modelo econômico, o regime militar e as condições de vida da população e apoiava, como regra, as reivindicações dos sindicalistas.

Já os intelectuais, abordavam também de forma crítica e constestatória as várias faces do regime militar e do seu perfil sócio-econômico. Assim, através de palestras, debates e de publicações acadêmicas e na imprensa, analisavam constantemente o modelo econômico, especialmente seus efeitos sobre a concentração da renda, os baixos salários, a dependência externa, bem como a degradação das cidades, o crescimento do número de favelas e a má qualidade dos serviços públicos como saúde, habitação, saneamento básico, transporte e outros.[48] Ao mesmo tempo, apoiavam os movimentos sociais de uma forma geral e suas reivindicações, uma vez que, como vimos, estes seriam parte importante da sociedade civil contraposta ao Estado autoritário.

Passando-se à terceira diretriz geral e que remete para o papel, estrutura e funcionamento do Estado, vejamos como se colocavam os sindicalistas. No começo e especialmente até as greves de 1979, o Estado era percebido em termos genéricos e associado, no cotidiano, muito mais diretamente ao Governo Federal e à Justiça do Trabalho. Na visão de Lula, o Estado era encarado inicialmente como uma espécie de árbitro entre patrões e empregados e, no processo, passou a ser visto como se exercesse o papel de tutor da classe trabalhadora.[49] O Legislativo, principalmente nos planos federal e estadual, não era propriamente entendido como uma parte do Estado, contudo, como um setor marginalizado pelo regime militar, excluído das decisões, desinteressado no apoio aos trabalhadores e, eventualmente, composto por um ou outro parlamentar que não fosse um político tradicional desligado dos setores populares.

Progressivamente, os sindicalistas passaram a criticar enfaticamente o que consideravam como o papel de tutor que o Estado estaria desempenhando frente aos sindicatos, pois isto significava o atrelamento de suas entidades.[50] Ao mesmo tempo que defendiam a autonomia sindical frente ao Estado, porém, demandavam dele uma política salarial social justa, ficando a seu cargo, por um dever moral, provisionar os benefícios sociais como diz Souza (1988).

---

[46] Como veremos depois, especialmente a política de saúde da prefeitura petista de São Paulo baseou-se, em grande parte, no movimento de saúde da Zona Leste da cidade.

[47] Segundo Doimo (1995), o movimento de transporte, devido às conexões com a produção material, foi o mais valorizado pela esquerda organizada e o único em que ela teve uma maior presença.

[48] Cf. as entrevistas de alguns intelectuais em Harnecker (1994), Doimo (1995) e Berbel (1991).

[49] Essa evolução sobre a visão do Estado encontra-se em Souza (1988). Não obstante a autora adotar um esquema analítico um tanto rígido e atribua incoerência onde, na realidade, existiam muito mais contradições gerais de um processo, suas observações nos fornecem uma idéia importante sobre o assunto. Além do mais, embora entre os sindicalistas fundadores do PT existisse Paulo Scromov, que pertenceu durante algum tempo a grupos de esquerda e, portanto, provavelmente veria o Estado como um instrumento direto de defesa dos interesses das classes dominantes, os outros, incluindo Lula, não militavam em organizações de esquerda. Neste sentido e também devido à sua incontestável liderança e ao pouco material disponível, continuamos considerando Lula como o mais representativo dos sindicalistas fundadores do partido.

[50] Evidentemente que o questionamento do atrelamento sindical ao Estado já era anterior. Em 1974, no I Congresso Metalúrgico de São Bernardo do Campo, reivindicava-se dentre outras coisas a liberdade sindical. A este respeito, ver Antunes (1992). Todavia, foi a partir das campanhas salariais e do respectivo impedimento de negociações diretas entre patrões e empregados e das greves iniciadas em 1978, que a reivindicação assumiu maiores proporções.

Se no início predominou a idéia de árbitro, sucedida pela de tutor, com o crescimento das reivindicações e os contínuos enfrentamentos durante as greves, o Estado passou a ser identificado direta ou indiretamente com os interesses dos patrões, pelo menos por parte das lideranças. Inclusive, já em 1978 Lula fez várias afirmações nesta direção, tais como: em julho disse que o governo, na realidade, seria o patronato e o poder econômico; em setembro criticou o governo ao considerar que o mesmo, ao assumir o papel de tutor da classe trabalhadora, terminava apoiando os empresários.[51]

Mas foi principalmente com a greve de 1979 que as conexões entre o Estado e os interesses dos empresários tornaram-se mais claras, não somente para as lideranças sindicais mas, igualmente, para parcelas crescentes do conjunto dos trabalhadores de São Bernardo. Para se ter uma idéia, segundo Lula, foi com esta greve, onde ocorreu a intervenção governamental no sindicato por 15 dias, bem como o primeiro confronto com a polícia armada ao substituir os guardas das portas das fábricas, que ele e os sindicalistas passaram a ver de que lado estava o Estado, ou seja, alinhado aos patrões.[52]

Finalmente, embora já tenhamos tocado de passagem no assunto, a questão da legalidade. Mesmo levando-se em conta que os sindicalistas consideravam mais correto trabalhar por dentro de suas entidades para transformá-las e, portanto, partindo da institucionalidade vigente, isto não significava que eles tivessem uma postura legalista e colocassem a lei acima de suas lutas e reivindicações. Além de terem adquirido, na prática, a clareza que as leis trabalhistas estavam sendo aplicadas contra os trabalhadores e muitas vezes passassem por cima delas, entendiam que o Estado de direito deveria contemplar a liberdade e autonomia sindicais. Não no sentido simplesmente de revisão da legislação, porém, buscando uma autonomia que implicasse no direito de determinarem também suas próprias formas de organização e estratégias.[53] Recorde-se, igualmente, que reivindicavam que os sindicalistas tivessem o lugar assegurado no processo decisório na elaboração das novas leis.[54]

Quanto aos cristãos de esquerda, sua postura habitual em relação ao Estado era marcada especialmente, segundo Doimo (1995), pela visão da Igreja Católica e de sua oposição à racionalidade do Estado. Disto, decorria um discurso de rejeição à institucionalidade e à política institucional de uma maneira mais ampla. Como os conflitos enfrentados pelos movimentos davam-se no âmbito da sua ação-direta e da interlocução com o Estado (pressões e reivindicações) e não com os patrões, como ocorria com os operários, a postura antiinstitucional era reforçada mais ainda, uma vez que estes movimentos foram constituídos fora da atividade produtiva e dos antigos canais de mediação política.

Não por acaso predominava igualmente no discurso a busca de independência e autonomia perante o Estado, partidos etc. e, por extensão, à política de caráter institucional e representativa. Na prática, contudo, as ações dos cristãos oscilavam entre o que Doimo (1995) chamou de ações expressivo-disruptivas e integrativo-corporativas, isto é, ora adotava-se um comportamento de confronto ora caminhava-se para uma espécie de integração à institucionalidade através de reivindicações setoriais (moradia etc.). Como decorrência, oscilava-se da reivindicação para o Estado

[51] Consultar as várias entrevistas de Lula em Silva (1981).
[52] Cf. a entrevista de Lula em Harnecker (1994). Ver também Silva (1981), Antunes (1992) e Souza (1988).
[53] Consultar Keck (1988).

provedor à defesa do estatismo.

Como as demandas e as reivindicações feitas ao Estado dependiam da especificidade de cada uma delas e da situação particular, essas ações dos movimentos pautavam-se por um certo corporativismo. Simultaneamente, como as pressões e negociações também diferenciavam-se, os movimentos, ao defrontarem-se com diferentes agências estatais, terminavam fragmentando sua ação. Desta feita, não existia, propriamente, um padrão único e constante da postura e da visão no tocante ao Estado e nem um desdobramento específico e uniforme. Tanto foi assim, que o Movimento de Saúde na Zona Leste da capital paulista, que representou uma exceção significativa, criou uma relação política construtiva com a institucionalidade, como veremos depois ao analisarmos o governo petista de Luiza Erundina.

De qualquer maneira, pelo menos no seu discurso, as ações dos cristãos (e algumas de suas posturas) perante o Estado eram marcadas, especialmente, pela antiinstitucionalidade. Tanto é verdade, que isto foi a regra não só nos movimentos de bairro e outros ligados à reprodução da força de trabalho, como em outras áreas de atuação, exemplificadas nas lutas das mulheres, dos negros e do sindicalismo. Neste, a proposta de atuar fora das entidades e das direções consideradas pelegas expressava a visão dos cristãos e as dificuldades de atuar dentro de uma instituição naquelas circunstâncias e, igualmente denotava, como nos lembra corretamente Rodrigues (1990), a postura radical contra a estrutura sindical existente.

Mas não era somente a grande influência da Igreja Católica, sua concepção sobre o Estado e o tipo das ações-diretas dos movimentos que orientavam a postura dos cristãos no tocante à sua visão. A experiência cotidiana perante o Estado não estimulava grandes esperanças quanto a uma postura mais flexível, já que a repressão, muitas vezes violenta, desfazia grandes ilusões no que tange à institucionalidade vigente.[55]

Poder-se-ia apontar, ainda seguindo Doimo (1995) e ressaltando as ambivalências já referidas por ela, que os cristãos ligados aos movimentos populares propunham uma espécie de substituição do que consideravam como Estado burguês pelos movimentos organizados. Visando-se, assim, compatibilizar a democracia política (a ser definida pelos movimentos organizados) e a democracia social, projetando-se especialmente e noutro momento, através da proposta dos conselhos populares.[56]

Já a concepção de Estado da esquerda organizada, ela era marcada, fundamentalmente, pela análise e orientações do chamdo leninismo.[57] Neste sentido, e como é por demais sabido, o centro da

---

[54] Ver especialmente Silva (1981).

[55] Para lembrarmos somente um exemplo, em agosto de 1978 o Movimento Contra a Carestia foi violentamente reprimido pela polícia (uso de cavalaria contra os manifestantes etc.) ao promover um ato na Praça da Sé em São Paulo, com a presença de 20 a 30 mil pessoas. A este respeito, ver a entrevista de Irma Passoni em Harnecker (1994). A presença da repressão policial e outras ações estatais, a nosso ver, são subestimadas por Doimo (1995) quando analisa o discurso antiinstitucional dos movimentos populares, já que ela parece minimizar estes e outros elementos do cotidiano que, certamente, pesaram em termos gerais na postura dos cristãos.

[56] A autora está certa ao estabelecer o vínculo direto entre a visão de Estado dos cristãos e a proposta dos conselhos populares. Contudo, esta proposta não foi formulada exclusivamente por eles mas principalmente pela esquerda como afirma Abers (1997a) e não constou, de imediato, dos primeiros documentos nacionais do PT, como se costuma dar a entender.

[57] Uma pequena exceção às formulações de Lênin (1978), mas inicial e de dimensões ínfimas, foi materializada através da influência de Gramsci na AP, que iniciara estudos sobre o revolucionário e pensador italiano. Todavia, como a organização já

atenção residia no grande destaque à fase repressiva do Estado, no papel a ele atribuído de instrumento direto dos interesses das classes dominantes, seu suposto caráter monolítico, sua ausência nas mediações estabelecidas com as diferentes classes e grupos sociais, a proposta de dualidade de poderes etc.

Do ponto de vista específico da visão sobre governo, a esquerda não admitia sua existência nos marcos do sistema capitalista, sendo inconcebível o ato de governar sob pena de simplesmente legitimar e reproduzir este mesmo sistema, isto é, praticar o reformismo. Governar, portanto, somente após a luta armada vitoriosa e a *tomada do poder*, não obstante se devesse proclamar de forma propagandística, intensa e pública, um futuro governo e uma plataforma de lutas corresponde a isto, bem como atuar no parlamento utilizando-o como um canal de propaganda política do socialismo e de denúncias contra o sistema capitalista.[58] Se isto era verdade em termos gerais deste mesmo sistema, a visão tornava-se mais arraigada ainda se for levado em conta que se vivia numa ditadura militar e somente existiam, na época, eleições para governo (com todas as restrições de liberdade e a exclusão das capitais etc.) no plano municipal. E mesmo estas, possibilitavam apenas um pequeno raio de ação no regime militar e eram muito pouco valorizadas pela esquerda, especialmente porque sua concepção de Estado estava centrada nas ações a partir do plano federal, ou seja, ela tinha uma visão centralizadora.

Quanto aos intelectuais, mesmo relevando-se suas análises críticas quanto à centralização, populismo e uma certa impermeabilidade do Estado brasileiro em relação às classes populares e sua insistência sobre a necessidade de democratização e promoção de políticas públicas diferentes, não se encontram propostas mais abalizadas e detalhadas sobre o assunto. De certa forma, para eles, naquele momento, tratava-se muito mais de desmontar o Estado autoritário através do fortalecimento da sociedade civil. Não é mera coincidência, por exemplo, que Francisco Weffort, posteriormente, tenha afirmado que a aproximação com os operários decorreu do rompimento dos sindicalistas com a tradição getulista.[59]

Tanto estes itens da diretriz Estado e das outras já apontadas, quanto os aspectos sobre os princípios e valores indicados, materializavam elementos centrais e prévios e que confluirão, direta ou indiretamente, para conformar no fundamental e em grande parte as linhas mestras e o núcleo inicial do programa nacional do PT. Restaria, entretanto, indagar como se estruturaram as diferenças e as respectivas relações entre estas afinidades virtuais. De início, devemos ressaltar que o partido representou uma espécie de campo de encontro dos variados elementos e aspectos mencionados, ou seja, é ele que vai cimentar de forma orgânica as atrações, correspondências etc. e unificar os excluídos como afirma Keck (1991).

Esta espécie de síntese, fusão ou simbiose das diferentes relações através de uma forma

---

se encontrava no seu final, não houve maiores desdobramentos no referido grupo. A este respeito, ver a entrevista do representante da AP em Harnecker (1994).

[58] A tradição do chamado marxismo, inclusive desde sua origem com Marx e Engels, passando por Kautsky, Rosa Luxemburg, Lênin, Trotsky, Gramsci e outros, orientava os militantes comunistas a participarem somente no Legislativo e desautorizava a atuação no Executivo, como mostramos anteriormente em outro trabalho. Cf. Moraes (1993).

orgânica determinada, entretanto, não vai materializar-se e nem expressar-se de maneira totalmente harmoniosa, completa e tão duradoura como se poderia pensar. Alguns elementos, especialmente os princípios e valores e em particular o socialismo, em várias ocasiões no início e durante muito tempo, foram caracterizados por dilemas, impasses e superposições e passaram a manifestar-se de uma maneira ou de outra pelas divergências internas entre os vários grupos formadores, assim como através de outros que se agregaram ao partido em momentos posteriores. Na verdade, como diria Panebianco (1990), existem tantos princípios e valores na formação de um partido quanto o número de grupos fundadores.

Mas não foram somente os valores e princípios e as multifacetadas relações no partido que deixaram marcas profundas no seu programa e na tentativa de implementá-lo nos seus governos. As diretrizes, por sua vez, além de algumas diferenças sutis de visão, durante muito tempo não foram suficientemente sistematizadas e detalhadas. Daí também a predominância no conjunto do programa de tensões, confrontos ou superposições de elementos que ficaram impressos no partido e expressos, mesmo que na maioria das vezes subrepticiamente, nas resoluções nacionais e outros documentos e declarações de seus principais líderes e que terminaram, por sua vez, influenciando depois nas orientações políticas de seus governos.

Isto traz algumas implicações importantes. Em primeiro lugar, teremos que relativizar ou introduzir novos aspectos e dimensões analíticas no modelo de Panebianco (1990), seja no tocante ao momento fundacional do partido, seja nas suas transformações subsequentes, nos efeitos e no significato teórico-político sobre o programa do PT. Tal reorientação justifica-se na medida em que os princípios e valores e as metas ideológicas iniciais que fundamentaram as diretrizes, mesmo que formuladas genericamente, não materializaram pontos fixos que simplesmente foram sendo modificados numa interação com o entorno ou ambiente. Na verdade, no tocante ao PT, o estabelecimento dos pontos centrais foi plantado num terreno movediço onde o edifício construído não tinha bases tão sólidas e exprimia recorrentes mudanças[60] e o programa foi sendo formado e reconstruído ao longo do tempo.

Em segundo lugar, a análise do programa partidário não deve ser reduzida a momentos isolados do contexto geral e aprisionada a dicotomias muitas vezes eivadas de um certo simplismo, tipo democracia *versus* leninismo, como o faz Azevedo (1995). Ela tem que ser procedida, a nosso ver, contemplando uma visão mais global e situando as propostas e o programa partidário como parte de um processo contraditório envolvendo o partido como um todo, mesmo que se tome os documentos oficiais como a principal fonte e referência. Com isto, consideramos também que devem ser levadas na devida conta as sutilezas políticas e os *subtextos* que, às vezes, escapam de uma análise excessivamente presa na linguagem explícita dos documentos oficiais ou nos pronunciamentos formais de suas lideranças.

---

[59] Consultar a entrevista de Weffort em Harnecker (1994).

1.2. A formação do partido e as relações iniciais de harmonia e tensão

Embora existam diferentes visões quanto ao momento mais significativo da fundação do PT, considerado pela maioria dos militantes e analistas como sendo o dia 10 de fevereiro de 1980, quando foi lançado oficialmente seu *Manifesto*, há também um reconhecimento quanto à importância das iniciativas e documentos anteriores a esta data. Para efeito meramente analítico, seguiremos a periodização oficial adotada pelo partido,[61] isto é, passaremos a encarar os documentos antes do *Manifesto* como documentos pré-PT, o que não implica, evidentemente, que não sejam relevantes e partes do próprio programa, inclusive dado o seu caráter dinâmico.

Prosseguindo sobre a emergência do PT, diríamos que foram especificamente as greves do ABC e seus desdobramentos que motivaram, de imediato, os sindicalistas e que funcionaram como fator de potencialização das afinidades eletivas. Daí ser correto afirmar que o partido nasceu no estado de São Paulo e teve seu início no ABC quando as lideranças sindicais começaram a perceber que as greves não eram suficientes para obter suas reivindicações, que o Estado não desempenhava o papel de árbitro imaginado num primeiro momento e, sim, que ele materializava uma instituição ligada aos interesses dos patrões e que os dois partidos oficiais (apesar de algumas exceções no MDB) não davam o apoio desejado às suas lutas e concluiram que a classe trabalhadora teria que participar também politicamente em termos mais amplos. As portas, então, foram abertas para a criação do PT. Não é por acaso, portanto, que já em 1977 Lula falasse que o trabalhador era quem deveria elaborar as leis para a classe trabalhadora[62] e que em meados de 1978 defendesse a criação de um partido de trabalhadores. O estopim, diríamos, foi a desilusão do mesmo Lula na sua ida a Brasília com um grupo de sindicalistas, ao procurar os parlamentares para elaborar leis que fossem de interesse da classe trabalhadora. Segundo ele, foi quando concluiu que tinha sido excessivamente ingênuo ao acreditar que os parlamentares, enquanto aliados dos patrões, iriam fazer algo em prol dos trabalhadores e lembrando que somente existiam dois deputados operários, isto é, a classe trabalhadora não estaria representada.[63]

Essa recordação aparentemente pueril de Lula, a nosso ver, já deixava claro a existência de quatro elementos centrais de sua visão inicial de um partido de trabalhadores que, por sua vez, era compartilhada, no fundamental, pela maioria dos sindicalistas formadores do PT[64] e irão incidir sobre

---

[60] Esse terreno movediço, como o chamamos, tem merecido pouca atenção dos analistas e dos militantes do partido. Um dos poucos autores a destacá-lo e levar em conta sua importância em termos analíticos foi Juarez Rocha Guimarães, que se refere ao PT como uma realidade movediça. Ver Guimarães (1990).

[61] De acordo com a coletânea publicada pelo partido, haveria os documentos pré-PT (textos de 24 de janeiro de 1979 a 13 de outubro do mesmo ano), os de Fundação (incluindo os de 10 de fevereiro e primeiro de junho de 1980) e os outros tirados nos Encontros subsequentes e no 1° Congresso. Esta classificação, supõe-se, também abarcaria os documentos oficiais elaborados após a publicação da coletânea, ou seja, os outros encontros e congressos. Consultar PARTIDO ... (1998).

[62] Ver a entrevista de Lula em Silva (1978).

[63] Consultar a entrevista de Lula em Harnecker (1994). Cf. também Betto (1989) e Dantas Junior (1981).

[64] Para se ter uma idéia da visão mais ou menos semelhante de outros sindicalistas fundadores do partido, Jacó Bittar afirmou depois que o PT representou a necessidade de um canal de expressão e de atuação e participação política dos trabalhadores. Quanto a Paulo Scromov, ressaltou a importância de uma organização política própria dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, falou de um partido que não restringisse suas atividades aos momentos eleitorais. Já Wagner Benevides lembrou da sua

a proposta do novo partido e de seu programa.

O primeiro elemento a ser destacado, é mais geral e expressa a aceitação da política também como representação. O segundo diz respeito à perspectiva da construção de um partido legal (elaborador de leis) e, por conseguinte, atuando igualmente na chamada institucionalidade. No terceiro, principalmente devido ao regime militar e à inexistência naquele momento de eleições para governos nos planos estadual e federal, a ênfase é dada à eleição específica de parlamentares e não de postos no Executivo.[65] O quarto e último remete para a base social e política do partido, em que sobressai o objetivo de criar uma organização política pelos próprios trabalhadores, composta por eles e expressando uma espécie de visão do que Bobbio (1986) denominou de representação orgânica,[66] ou seja, o representante teria que pertencer à mesma categoria profissional que os representados e defender os seus interesses específicos. Entretanto, é relevante apontar que Lula não incluia na classe trabalhadora somente os operários, mas, como ele acentua, também os profissionais liberais proletarizados como os médicos, advogados e outros, isto é, todos os assalariados.[67]

Outro passo significativo na formação do PT foi dado quando Lula, no início de dezembro de 1978, convidou doze dirigentes sindicais e mais dois sindicalistas para uma reunião na sede do sindicato de São Bernardo e propôs a criação de um partido. A maioria não aceitou, alguns alegando que o partido já existia desde 1922 (que seria o Partido Comunista) e, outros, que se deveria manter o MDB. Somente concordaram com ele, Jacó Bittar (Presidente do sindicato dos petroleiros de Campinas), José Cicote (membro da diretoria do sindicato metalúrgico de Santo André) e Paulo Scromov (Presidente do sindicato dos trabalhadores da indústria do couro em São Paulo) e logo depois, Henos Amorina (Presidente do sindicato dos metalúrgicos de Osasco)[68] incorporou-se ao grupo. Essa primeira derrota de Lula mostrava de modo inequívoco que, diferente do que ele e outros sindicalistas pensavam, a aceitação de um partido criado diretamente por uma parte dos sindicalistas, com um vínculo estreito entre base sindical e partidária e a própria representação orgânica, não era tão fácil e unânime, uma vez que muitas lideranças do movimento já tinham outras preferências partidárias. Isto era de grande importância, já que era o movimento sindical que condicionava também o rítmo, a maneira e o perfil do partido e, por extensão, quem iria jogar, especialmente nos primeiros momentos, um grande peso e exercer significativa influência sobre o programa do PT. Em outras palavras, é o movimento sindical, nos primeiros momentos que vai funcionar como uma variável independente.

De qualquer forma, outros contatos tiveram resultados positivos e Wagner Benevides (Presidente do sindicato dos petroleiros de Belo Horizonte), por exemplo, lançou a proposta com

---

frustação com o MDB (ausência de democracia interna etc.) e apontou também a necessidade de um partido dos próprios trabalhadores e não dos patrões. Sobre isto, consultar as respectivas entrevistas em Maranhão (1981).

[65] É verdade que, em janeiro de 1979, Lula admitia a possibilidade da eleição de prefeitos que representassem a classe trabalhadora e cita, explicitamente, São Bernardo e os grandes centros industriais. Entretanto, ele supunha que haveria eleições municipais em 1980, o que não ocorreu. Além do mais, isto não anula o fato de que a principal perspectiva de representação política situava-se no Congresso Nacional. Cf. Silva (1981).

[66] Partindo do mesmo autor e referindo-se igualmente ao assunto, ver Meneguello (1989).

[67] Consultar, dentre outras, as entrevistas de Lula em Silva (1981).

[68] Sobre o assunto, ver a entrevista de Paulo Scromov em Harnecker (1994).

sucesso na capital mineira. Não obstante, em 1978 não se avançou muito, até porque, além de ser um ano marcado pela retomada das greves e as discordâncias mencionadas, a proposta ainda era muito genérica e, inclusive, sem algo escrito que polarizasse a discussão e sem nenhum grupo que a assumisse de forma explícita e pública. Ao mesmo tempo, foi esta generalidade que facilitou naquele momento novas iniciativas, como a ocorrida no IX Congresso dos Trabalhadores Metalúrgicos, Mecânicos e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, em Lins, janeiro de 1979, que terminou com a produção do primeiro documento.

No Congresso,[69] com exceção das oposições sindicais que foram excluídas, a participação envolveu desde sindicalistas do ABC, do PCB e reconhecidos pelegos do movimento. A proposta da criação do partido foi feita pelos dirigentes sindicais dos metalúrgicos de Santo André[70] e, dos 800 delegados presentes, somente 2 ligados ao PCB não a aprovaram. Tal aceitação, decorreu em grande parte do conteúdo genérico da proposta e do documento final e, ao mesmo tempo, do fato de que muitos pelegos naquele momento, como o conhecido Joaquim dos Santos Andrade ou Joaquinzão (Presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Paulo) e Argeu dos Santos (Presidente da Federação dos Metalúrgicos de São Paulo) estavam discutindo com o Secretário do Trabalho do governo paulista a criação de um partido trabalhista.

De qualquer forma, o documento conclusivo e conhecido como *Tese de Santo André-Lins* ou simplesmente *Tese de Santo André*,[71] expressava em grande parte o pensamento dos sindicalistas fundadores naquele momento e introduziu partes do futuro núcleo inicial do programa.[72] Observa-se, que ele ressalta a necessidade de os trabalhadores criarem seu partido que é explicitamente chamado de partido dos trabalhadores, que este partido constituiria o melhor instrumento para a conquista do poder político, que expressaria a sua luta pela independência política e que deveria excluir patrões. Propõe-se também que se lance a discussão nacional nas bases sindicais, sejam ampliados os contatos e, já no Congresso, se tire uma comissão para a redação de um manifesto a ser lançado aos trabalhadores brasileiros. Neste sentido, de certa forma já se indicava algumas iniciativas importantes, ao ser relevada uma discussão nacional com as bases e a visão de que a proposta mais acabada e, por extensão, o programa, deveriam ser feitos de maneira democrática. Instaurava-se, assim, o início do que seria uma das marcas fundamentais do partido no tocante ao seu programa, no caso a idéia de que ele não estaria, de antemão, delineado e seria construído e reconstruido no processo e ao longo do

[69] Para esta sintética reconstituição do Congresso em Lins, nos baseamos em grande parte em Souza (1988) e nas entrevistas dos sindicalistas em Harnecker (1994).

[70] Para Souza (1988), teria sido Benedito Marcílio, Presidente do sindicato dos metalúrgicos de Santo André quem lançou a proposta. Já sindalistas, como Paulo Scromov, dizem que foi José Cicote, da diretoria do mesmo sindicato e ligado a Lula. Ver, especialmente Souza (1988) e Harnecker (1994). De qualquer forma, como lembra o mesmo Paulo Scromov na citada entrevista, o importante é que teria sido a Convergência Socialista, que assessorava o sindicato de Santo André, que elaborou o texto final que foi aprovado. E uma das formulações mais defendidas pelo grupo, apesar da generalidade do texto, terminou passando, que era a idéia de independência de classe, expressa pela bandeira de um partido sem patrões e que sincronizava, de certa forma, com a idéia de representação orgânica dos sindicalistas.

[71] A *Tese* está em Gadotti; Pereira (1989). Posteriormente, ela foi incorporada à coletânea de documentos do PT e encontra-se em PARTIDO ... (1998). Os documentos que serão posteriormente analisados, a não ser que citemos outras fontes, encontram-se nesta coletânea.

tempo. Em outras palavras, isto implicaria diretamente na visão de que as propostas não seriam fixadas de forma perene. Indiretamente, na possibilidade de que a entrada de novos grupos afetaria o contéudo da proposta, pois supunha a abertura para novos elementos programáticos ou a modificação de aspectos iniciais.

Ao mesmo tempo, a *Tese de Santo André* introduz alguns temas importantes, mesmo que de passagem, na formação do futuro programa nacional do PT. Quanto aos valores e princípios, embora não se fale diretamente de socialismo, vamos encontrar críticas ao sistema capitalista (exploração etc.) e um direcionamento geral para um socialismo de cunho marxista (sociedade justa sem explorados e exploradores). Já a democracia, ou democracia operária como é denominada, aparece muito mais nas referências aos sindicatos (democracia interna como oportunidade para todos participarem das lutas e decisões) e ao funcionamento interno do partido (decisões somente após amplo debate com todos os militantes). Também é indicada na discordância com os partidos existentes, que reduziriam suas atividades à atuação no Legislativo e não organizariam e mobilizariam, no dia a dia, os trabalhadores por suas reivindicações com vistas a uma nova sociedade.

Passando-se para as diretrizes gerais e iniciando pela participação popular, ela fica implícita, parcialmente, ao se falar no funcionamento interno dos sindicatos e do partido, isto é, a participação de todos no debate das questões e no processo decisório, na importância do partido organizar e mobilizar cotidianamente os trabalhadores e na ênfase referente à desvinculação dos sindicatos ao Estado. Quanto à inversão de prioridades, é manifestada, diríamos, através da indicação de algumas lutas como melhores salários, condições dignas de vida e de trabalho e tocada, de relance, quando alude à reforma agrária, embora esta bandeira esteja diluída em alguns pontos esboçados de uma plataforma muito mais no plano político e conjuntural como a defesa de uma anistia ampla, geral e irrestrita, Assembléia Constituinte, democrática, livre e soberana e liberdade partidária. No tocante à visão de Estado, ela é corporificada na crítica ao chamado governo dos patrões e na necessidade da luta pela conquista do poder político.

Uma vez que a proposta da formação do PT e a respectiva *Tese* tiveram uma grande aceitação por parte dos sindicalistas presentes no Congresso, gerou-se um certo otimismo, tanto que Lula, José Cicote, Jacó Bittar e Wagner Benevides foram a Porto Alegre discutir sobre o partido e tiveram uma recepção considerada muito boa. Entretanto, além da discordância dos sindicalistas do PCB, ocorreu uma outra derrota significativa em janeiro de 1979 em Osasco, como lembra Paulo Scromov,[73] já que os sindicalistas foram desautorizados de incluir a proposta do PT nos pontos do Movimento Contra o Desemprego. O principal desdobramento disto, que a nosso ver inicia a separação entre partido e sindicatos e abriu caminho para a institucionalização do PT[74], foi que os sindicalistas passaram a desconsiderar o partido como uma questão sindical, mas, sim, apenas de líderes sindicais, isto é,

---

[72] A expressão *núcleo do programa* é de Souza (1988). Embora consideremos que seja algo exagerado, não deixa de expressar a importância do documento. Além do mais, indica ao mesmo tempo o significado inicial de algumas formulações gerais do grupo de esquerda Convergência Socialista.

[73] Esse relato e o seguinte sobre a *Carta de Princípios*, encontram-se na entrevista de Paulo Scromov em Harnecker (1994).

entrou-se numa nova fase como afirma o mesmo Paulo Scromov.

Após esta última derrota, os sindicalistas representados por Lula, Paulo Scromov, Jacó Bittar, Henos Amorina e José Cicote, e agora também com a presença do Presidente do sindicato dos metalúrgicos de Santo André, Benedito Marcílio,[75] resolveram divulgar a proposta do perfil do PT através de uma *Carta de Princípios*. Foi acertado, então, que seriam feitos textos pela CS, Paulo Scromov e quem mais se propusesse, visando-se, após a discussão, tirar uma versão única. No final, aprovou-se com algumas modificações a versão de Paulo Scromov e não a da CS,[76] já que esta propunha, dentre outras coisas, um modelo organizacional baseado no trabalhismo inglês, onde cada filiado do sindicato seria automaticamente membro do partido. Mesmo que tenha novamente passado a bandeira da Convergência sobre um partido sem patrões, avançou-se mais ainda na institucionalização do PT, no sentido da separação entre partido e sindicatos.

Mas as discordâncias não ficaram somente no conteúdo inicial do documento e envolveu principalmente seu lançamento e expressou, em miniatura, parte dos dilemas, impasses, tensões e reorientações que marcaria a vida do PT durante longo tempo. No tocante especificamente ao lançamento, a CS descumpriu o acordo quanto à maneira de fazê-lo no primeiro de maio de 1979, imprimindo o documento como se este fosse seu (cortes no texto, expediente semelhante ao de seu jornal etc.), criando grandes problemas e sendo um dos fatores que levou ao seu isolamento durante algum tempo do partido. Desta forma, excluindo-a temporariamente da possibilidade de exercer alguma influência nas propostas gerais do PT e no seu próprio programa nacional e, indiretamente, fortalecendo os sindicalistas ligados a Lula e suas respectivas visões.

Outro problema ligado ao lançamento ocorreu no primeiro de maio em São Bernardo, uma vez que tinha sido acertado que o ato público não seria partidário. Mas, como se abriu o espaço para a fala de Ulysses Guimarães do MDB, militantes do PT passaram a distribuir a *Carta* abertamente. Este fato e o próprio teor do documento (críticas ao MDB, defesa de um partido sem patrões etc.), terminaram apressando a explicitação das posições divergentes, seja com os pelegos seja com os sindicalistas do PCB. Com isto, as greves de 1979 receberam um menor apoio e gerou-se, novamente, uma reduzida aceitação, naquele momento, da proposta do novo partido.

Na realidade, a idéia do grupo de sindicalistas que elaborou e divulgou a *Carta* era receber, posteriormente, sugestões das bases sindicais até junho do mesmo ano de 1979, o que deveria, no entendimento deles, desembocar numa comissão nacional encarregada de escrever a plataforma final e no registro legal do PT ainda no primeiro semestre. Em outras palavras, além da própria forma de

---

[74] Para Panebianco (1990), um dos elementos que denotam a institucionalização dos partidos é exatamente a sua autonomia perante o seu ambiente originário e às respectivas instituições.

[75] Embora as informações não sejam muito precisas sobre esta comissão, tudo indica que Robson Camargo, do sindicato dos artistas de São Paulo e ligado à CS, também fazia parte do grupo.

[76] O esclarecimento sobre a principal autoria do documento é importante, ao mostrar que após a genérica *Tese de Santo André*, mesmo as formulações posteriores mais significativas, como a *Carta de Princípios*, foram feitas principalmente pelos sindicalistas e não pelos grupos de esquerda como afirmam, equivocadamente, alguns autores como Souza (1988). E, não obstante Paulo Scromov ter tido fortes vínculos anteriores com a OSI até maio de 1978 e ter procurado o auxílio de Fábio Munhoz (intelectual do Cebrap e ex-trotskista) na elaboração do seu texto, o que poderia também explicar o forte tom marxista do documento, isto não exclui sua condição de um dos sindicalistas formadores do PT. Sobre a participação de Paulo Scromov na OSI e o auxílio de Fábio Munhoz, ver Berbel (1991).

divulgação da proposta, havia uma intenção, em que pese o atropelamento dos fatos, de elaborar um início de programa ou algo do gênero de modo mais coletivo e democrático e de se formar um partido de caráter legal. De qualquer forma, contudo, expressou algumas diferenças na maneira e no momento de divulgar o documento como lembra Keck (1991), até porque Lula, que tinha se afastado para participar das greves, segundo Berbel (1991) foi um dos primeiros a fazer algumas observações, tais como: concordava com o fundamental do documento, mas considerava que se deveria, anteriormente, procurar algumas lideranças políticas como Miguel Arraes e Jarbas Vasconcelos e outros setores; uma proposta a ser lançada teria que ser melhor discutida e, somente após isto, ser feito o lançamento num evento de natureza mais ampla etc.[77]

Entretanto, além dos efeitos apontados, o lançamento da *Carta de Princípios* agilizou os sindicalistas para que estes assumissem de maneira mais definitiva a proposta do PT, aproximou-os das oposições sindicais (excluídas anteriormente do Congresso de Lins) e trouxe consequências no conteúdo do programa. De um lado, foi excluída a possibilidade de agregar um outro setor de sindicalistas, no caso aquele ligado direta ou indiretamente ao PC e, como decorrência, a exclusão de suas propostas no programa. De outro, ao propiciar a aproximação com as oposições sindicais (formada especialmente por cristãos e a esquerda organizada), isto implicou, dentre outras coisas, na defesa mais clara do socialismo e o menor rítmo e direcionamento das atividades para as iniciativas no plano legal do partido como previsto anteriormente.[78] Não obstante, apesar da entrada de novos setores, definiram-se melhor os campos políticos e o tipo de influência nas formulações do programa, levando, igualmente, à consolidação de um grupo mais constante para levar adiante a construção do partido e legitimando mais ainda a direção do processo pelos sindicalistas. Simultaneamente, e mais uma vez, propiciou uma nova fase de um certo isolamento momentâneo da proposta.

O que fica evidenciado por todos os episódios envolvendo a *Carta* e fatos anteriores, é que a interação das iniciativas para formar o PT com seu entorno, como diria Panebianco (1990), vão condicionar o processo e o tipo de formação do partido e a construção de seu programa, seja pelo perfil dos fundadores ou mesmo dos conteúdos impressos. E este entorno, expresso pelos efeitos de dois condicionantes ou variáveis independentes, no caso o perfil e a situação dos movimentos sociais e suas propostas e a institucionalidade naquelas circunstâncias, terminou levando a que o movimento sindical ainda desse as cartas do jogo. Mas as regras desse jogo continham um dilema: de um lado, a divisão do movimento sindical e a própria recomposição de forças, o distanciamento dos quadros do PCB e MDB e uma maior aproximação com os membros da oposição sindical, gerando um terreno fértil para uma proposta mais radical; de outro, a pressa da comissão dos sindicalistas para divulgar a *Carta* e legalizar o partido. No final, terminou predominando a idéia de legalização e atropelando, em parte, o andamento anterior da criação do PT (processo mais demorado de discussão com as bases etc.)

[77] Consultar, dentre outros, as entrevistas de Lula em Silva (1981) e Harnecker (1994).
[78] Ver Souza (1988).

e apontando para a institucionalidade/legalidade na orientação desejada pelos referidos sindicalistas.[79]

Passemos, então, para o conteúdo e as propostas da *Carta de Princípios*. No que se refere especificamente ao tipo de partido, reafirma-se, como uma maneira de indicar a independência de classe, que o PT deveria ser um partido somente de trabalhadores e sem patrões. Daí algumas comparações com o MDB, uma vez que, apesar de ser reconhecida a existência de algumas pessoas honestas e comprometidas com as lutas dos trabalhadores, considera-se que ele jamais seria reformado, pois além de seu programa ser pró-capitalista,[80] apresentaria, sobretudo, uma composição extremamente heterogênea onde conviveriam fazendeiros, peões, empresários, operários etc.

Assim, o PT materializaria uma forma de organização à parte dos explorados e oprimidos e daí seu papel mais importante a ser cumprido, que seria, especialmente, o do estímulo à organização popular, inclusive, já desde aquele momento através da criação de núcleos de militantes nos locais de trabalho e moradia, sindicatos, bairros, municípios e regiões. Neste sentido, é que o partido teria como objetivo a organização política dos trabalhadores rurais e urbanos e estaria aberto à participação de todos os assalariados do país. Prosseguindo na mesma direção, aponta-se que a importância do PT seria também a de se constituir como um instrumento que propiciaria a participação dos trabalhadores e apoiaria suas lutas e as ações das lideranças sindicais, uma vez que, durante as greves de 1978 teria faltado este tipo de partido.

O documento prossegue afirmando que, no momento, estaria se assistindo a um movimento visando conseguir a autonomia organizativa e partidária perante o Estado e às elites dominantes e que o PT lutaria pela autonomia e liberdade sindical. Quanto às relações do partido com as eleições e atividades parlamentares, estas não estariam excluídas, mas deveriam ser subordinadas à organização popular, isto é, as atividades no plano das instituições políticas representativas não mereceriam uma atenção especial.

Sobre os princípios e valores e, especificamente, a democracia, deixa-se bastante claro alguns elementos de uma visão diferente da democracia representativa de corte liberal. Em primeiro lugar, aponta-se o descrédito quanto a uma democracia que partisse dos patrões, das chamadas elites políticas e setores das classes dominantes, já que apenas seriam fachadas democráticas como pretenderia o regime com sua autoreforma e algo meramente formal e parlamentar. Em segundo, também em contraposição aos setores dominantes e à autoreforma do regime, assinala-se que a justiça e democracia somente existiriam com a organização dos trabalhadores e que se pretendia, naquela conjuntura, impedir que as massas exploradas manifestassem sua concepção de democracia. Um regime realmente democrático, portanto, envolveria a verdadeira participação popular, pois a massa trabalhadora materializaria o único e verdadeiro sujeito e agente de uma democracia efetiva e estável a ser garantida pelas massas exploradas do campo e da cidade, ou seja, a democracia, como diz o documento, seria participação organizada e consciente. .

[79] O condicionamento inicial da chamada institucionalidade, especialmente centrada na legislação partidária e eleitoral, foi corretamente ressaltada e analisada por Keck (1991).

Explicita-se posteriormente qual o tipo de democracia que o PT propunha, embora a presença de alguma ambiguidade ao se falar ao mesmo tempo de democracia representativa e democracia direta. Afirma-se, por exemplo, que o partido buscaria o poder político baseado nos órgãos de representação criados pelas próprias massas trabalhadoras e lutaria pela democracia direta ou uma democracia exercida diretamente pelas massas, isto é, teria um forte teor classista.[81] Asssim como se entende, que sem socialismo não haveria democracia e nem democracia sem socialismo. Daí a importância do partido ser democrático no seu interior, respeitando as minorias e o direito de fração e tendência, mas aceitando-se somente a filiação individual.

Ainda no que toca aos princípios e valores, sobre o socialismo reafirma-se a sentença anterior de que não haveria socialismo sem democracia e vice-versa. O socialismo apontado aparece com fortes tonalidades marxistas, bastando para isto, ressaltar algumas expressões típicas como explorados e oprimidos, massas exploradas, classes e setores dominantes, emancipação dos trabalhadores como obra dos próprios trabalhadores, fim da exploração do homem pelo homem etc.. Além do mais, diz-se que a classe operária seria a vanguarda dos explorados e se uniria a toda população explorada e trabalhadora, como bancários, professores, funcionários públicos, estudantes, profissionais liberais e outros segmentos e que o PT declarava-se solidário com as massas oprimidas do mundo.

Voltando-se para as diretrizes gerais e iniciando pela participação popular, denuncia-se que entre 1945 e 1964 o povo teria sido excluído da participação e do acesso às decisões sobre os rumos do país e tornava-se necessário sua plena participação política. Daí ser imprescindível a organização e a participação decisiva dos trabalhadores na vida da nação, sob pena de não se não acabar com os males profundos que afetavam a sociedade brasileira. A participação, neste sentido, assume o papel de uma espécie de fiadora das mudanças.

Quanto à inversão de prioridades, ela surge indiretamente de várias maneiras. Uma delas remete para a crítica mais geral do modelo econômico, denunciando-se que o desenvolvimento ligado a ele estaria baseado, sobretudo, na superexploração da força de trabalho e no arrocho salarial, ou seja, o documento enfatiza mais as condições de trabalho e não as de sua reprodução. Que o mesmo modelo econômico que os grupos dominantes desejavam manter através do controle do aparelho de Estado, estaria expresso pela política econômica ditada pelo capital financeiro internacional que, por sua vez, seria agravada pela austeridade e recessão que começariam a tomar corpo e tenderiam a aumentar o sofrimento e a miséria material da população brasileira.

Como o modelo econômico utilizaria as empresas estatais, construídas pelas lutas populares e usaria o Estado para a acumulação capitalista, o PT defendia o seu retorno e direcionamento para atender as necessidades populares. Neste sentido, situavam-se a luta pela melhoria das condições de vida e trabalho e a consequente rejeição ao MDB, pois este partido seria impermeável a temas sociais e políticos que tocassem nos interesses das massas trabalhadoras. Assim, estava implícito que o PT

---

[80] Observe-se que, no fundamental, a visão de programa situa-se no plano mais ideológico global ao ser centrado, basicamente, na dicotomia capitalismo *versus* socialismo.

adotaria um outro tipo de modelo que beneficiaria a classe trabalhadora e a maioria da população e, diríamos, inverteria as prioridades.

A terceira diretriz e que se relaciona mais diretamente com o Estado, é vislumbrada em termos mais gerais e, como já vimos, através da crítica ao controle das estatais e deste mesmo Estado pelos grupos dominantes, capital financeiro internacional e monopolista, ou seja, materializaria uma instituição tipicamente classista. Ao mesmo tempo, observa-se que o Estado é visto somente pelo prisma do Executivo ou governo e empresas estatais e não se toca em outros setores como o Legislativo e o Judiciário. Tanto que se denuncia enfaticamente a união dos patrões e do governo durante as greves do ABC, especialmente a repressão desencadeada com a invasão do sindicato, destituição de sua diretoria, o uso da polícia na rua perseguindo os trabalhadores etc. Como uma decorrência da acentuação no Executivo, afirma-se que o PT lutaria pelo poder político e a implantação de um governo de trabalhadores, baseado nos órgãos de representação criados pelas próprias massas trabalhadoras visando a democracia direta. Mas este governo de trabalhadores, embora não se explicite melhor no documento, não seria viabilizado simplesmente através de eleições, até porque, lembremos, estas ocupavam ainda uma posição secundária no conjunto das propostas. Em outras palavras, a bandeira de um governo de trabalhadores tinha, a nosso ver, um caráter muito mais propagandístico e sem a perspectiva de vínculos imediatos com políticas governamentais.

Finalmente, quanto à concepção de programa partidário, adianta-se que o PT, diferente do MDB que seria pró-capitalista, se definiria programaticamente objetivando acabar com a exploração do homem pelo homem. Mas, como o partido desejaria elevar o nível de consciência das massas, debateria amplamente suas teses e propostas, visando integrar nas discussões todos os militantes e as lideranças populares não pertencentes ao PT. De um lado, portanto, explicita-se no geral os princípios e os valores e, de outro, ressalta-se que estes deveriam ser melhor discutidos amplamente, ou seja, o programa, semelhante às idéias anteriores, deveria ser construído processualmente. Desta forma, é que podemos igualmente compreender a afirmação de que teria chegado a vez dos trabalhadores formularem e construírem o seu próprio país e o futuro.

Analisando a *Carta* de um ponto de vista mais geral, poder-se-ia afirmar que no essencial predominaram as visões e alguns temas relevantes para os sindicalistas (participação dos trabalhadores no processo decisório, o partido como instrumento de participação e organização, relevância da democracia, reivindicações no âmbito do trabalho etc.). Mas, simultaneamente, os princípios e valores, especialmente o tipo de socialismo e uma versão genérica de democracia direta e sua natureza extremamente classista (partido sem patrões) e o caráter do governo, manifestaram a influência da Convergência Socialista. O texto consubstanciaria, para usar a expressão de Panebianco (1990), uma pluralidade de fins e consoante com os seus fundadores que, naquele momento, eram fundamentalmente os sindicalistas e a CS.

Após o lançamento da *Carta* e seus desdobramentos já apontados, ocorreram algumas

[81] Sobre este dilema ou tensão entre democracia representativa e democracia direta, bem como o forte teor classista, ver

iniciativas de peso no mesmo ano de 1979, como o Encontro pró-Partido dos Trabalhadores em Contagem, 26 de julho, contando com a presença de 400 participantes, representando a primeira reunião ampla do movimento pelo PT e ratificando-se o documento. Ao mesmo tempo, ocorreu uma maior abertura por parte dos sindicalistas através de contatos e discussões com novos grupos, provavelmente como decorrência também da aceitação menor do que a esperada entre as lideranças dos trabalhadores. Assim, em julho de 1979 foram iniciadas reuniões em São Bernardo com alguns intelectuais (principalmente Francisco Weffort, José Álvaro Moisés, Francisco de Oliveira, Paul Singer e Fernando Henrique Cardoso) e políticos profissionais (como Almino Afonso), discutindo-se a possibilidade da criação de um partido popular ou partido socialista. Mas estas reuniões terminaram mostrando que, enquanto os sindicalistas privilegiavam o vínculo do partido com os movimentos sociais, os outros grupos enfatizavam a ação muito mais no terreno parlamentar, ocasionando, no final, a separação dos dois blocos e a vinda posterior da maioria destes intelectuais e de alguns parlamentares para o PT.[82] Estes encontros com os intelectuais e políticos profissionais, se de um lado não levaram a um processo de fusão das propostas partidárias, por outro, segundo Olívio Dutra os sindicalistas passaram a considerar que deveriam, nas suas palavras, ser mais afirmativos, incorporar alguns intelectuais ao partido e elaborar um projeto para o PT.[83]

Um último contato importante, para não nos alongarmos em demasia, ocorreu em setembro na capital paulista. Promoveu-se um encontro com setores do MDB que propunham um partido popular, especialmente com os deputados Sérgio dos Santos, Geraldo Siqueira e Benedito Cintra e que contou com 800 pessoas, envolvendo ainda militantes da esquerda organizada como da AP[84] e do PC do B, isto é, abria-se o leque mais ainda ao se reunir com outros segmentos e também possibilitava-se mudanças nas propostas programáticas.

Essa maior flexibilidade dos sindicalistas e a necessidade de dar passos mais rápidos e eficazes na formação e estruturação legal do PT, vai culminar na primeira reunião nacional do Movimento pelo Partido dos Trabalhadores com o seu lançamento em 13 de outubro de 1979 em São Bernardo. O evento materializou uma espécie de coroamento das iniciativas dos sindicalistas para uma maior abertura, observando-se claramente uma progressiva ramificação do partido em termos nacionais (representantes de 6 estados), a presença de um número significativo de pessoas (130 presentes) e uma diversificação dos grupos engajados na formação do PT (além de sindicalistas, representantes do movimento popular nos bairros, intelectuais, estudantes, associações de professores e outros grupos).[85] Em outras palavras, expressou, simultaneamente, uma maior iniciativa de direção dos sindicalistas e uma postura mais flexível quanto à entrada de novos grupos na formação do partido, o que, evidentemente, veio trazer implicações quanto à proposta e o programa nacional.[86]

Também vai ficar mais claro no referido encontro, uma ação visando estabelecer de forma

---

especialmente Meneguello (1989).
[82] Para maiores detalhes sobre o assunto, consultar Gadotti; Pereira (1989). Ver ainda Keck (1991).
[83] Cf. a entrevista de Olívio Dutra em Harnecker (1994).
[84] O deputado estadual do MDB paulista, Geraldo Siqueira, na verdade era quadro da AP. Ver Berbel (1991) e Melo (1996).
[85] Foi a partir deste encontro, que alguns intelectuais como Francisco Weffort e outros decidiram entrar no PT.

mais sistemática os contornos e o formato de um programa partidário. Como prova disto, foram produzidos quatro documentos sincronizados entre si, sendo o primeiro a *Declaração Política* (formulando posições mais gerais e vinculando-as a princípios e valores e diretrizes), o segundo a *Plataforma Política* (traduzindo as posições e sistematizando-as em três grandes áreas e alinhando vários pontos), o terceiro, intitulado *Normas Transitórias* (tratando de procedimentos preliminares para o funcionamento do partido e elencando algumas iniciativas de curto prazo para sua estruturação) e a *Nota Contra a Reforma Partidária* (situando a visão na conjuntura).

Tomadas em conjunto, as discussões do encontro e os quatro documentos aprovados apontam algumas mudanças e possibilidades de inflexões importantes, a ponto de se fazer um recurso, embora não aprovado, para que a *Carta de Princípios* lançada anteriormente não fosse considerada como um documento básico do PT.[87] Desde já, podemos ressaltar algumas transformações, tais como: a decisão para concentrar os esforços na estruturação e legalização do partido, isto é, retornou-se à perspectiva anterior para inserir o PT na chamada institucionalidade; a centralização atribuída à democracia e não ao socialismo, como estava na *Carta*; a introdução de uma lista de reivindicações explícitas, classificadas e detalhadas que, futuramente, fariam parte relevante das diretrizes gerais. Neste sentido, estava-se dando um passo inicial na passagem de um partido tipo movimento, como diria Panebianco (1990), para um partido que poderíamos denominar genericamente de formulador de propostas.

Começando a análise pela *Declaração Política* e ressaltando-se que Paulo Scromov, José Ibrahim e Manoel da Conceição[88] já tinham escrito uma versão preliminar dois dias antes, observa-se que a elaboração inicial ainda se encontrava nas mãos dos sindicalistas[89] e que são reafirmadas algumas de suas formulações mais amplas sobre o PT. Assim, enfatiza-se o caráter de um partido nascido das lutas dos trabalhadores e surgido a partir da necessidade da organização e projeto próprio da classe trabalhadora, credenciando-o como um canal de expressão política dos trabalhadores da cidade e do campo e dos setores explorados pelo capitalismo. Ao mesmo tempo, atribuia-se uma dimensão mais ampla e variada ao partido, uma vez que ele deveria também coesionar os diversos movimentos sociais que se encontravam fragmentados, constituir-se enquanto uma organização nacional de massas, incluindo, além dos movimentos, alguns parlamentares do MDB e setores da Igreja Católica.

Fica claro, portanto, que o partido seria a expressão e fator de coesão dos movimentos, o que equivaleria a nosso ver, atribuir um papel relevante na representação e organização dos trabalhadores. O que, de forma indireta, ao assumir principalmente a condição de caixa de ressonância das

---

[86] Para uma reconstituição do encontro, ver especialmente Gadotti; Pereira (1989).
[87] Cf. Berbel (1991.
[88] Manoel da Conceição era um antigo sindicalista no interior do Maranhão e pertencente aos quadros da AP, tinha sido duramente reprimido pela ditadura militar e voltado recentemente do exílio. No encontro de São Bernardo ainda pertencia à AP, embora sua participação na elaboração do documento não se traduza à primeira vista em formulações de seu grupo, até porque este encontrava-se próximo da dissolução. Hipoteticamente, porém, poder-se-ia talvez dizer que a ênfase na democracia, além do objetivo geral dos sindicalistas para legalizar o partido, poderia derivar igualmente, das posições da AP. Segundo Berbel (1991), o grupo era um dos que mais defendia a democracia naquela conjuntura do regime militar. Quanto a José Ibrahim, tinha sido um dos principais líderes da famosa greve de Osasco em 1968.
[89] A ressalva em relação à autoria da versão provisória do documento, novamente justifica-se ao querermos chamar a atenção para a importância dos sindicalistas. A este respeito, ver a entrevista de Paulo Scromov em Harnecker (1994).

reivindicações dificultaria ou impediria a formulação de orientações políticas ou de diretrizes para governar, já que não estava no horizonte imediato dos formadores do PT tal perspectiva. Além do mais, também deve-se destacar o aceno aos setores da Igreja Católica, pois a maioria dos cristãos de esquerda, somente aderirá ao PT a partir de 1980.[90] Ressalte-se igualmente, que apesar da defesa da autonomia da classe trabalhadora e de suas entidades no geral frente ao Estado, a *Declaração* explicita e fortalece mais ainda a separação entre os sindicatos e o partido. O PT, deixa-se bastante claro, reivindicaria o direito de ser um partido legal e são retomadas, assim, as posições dos sindicalistas quanto à inserção na institucionalidade, agora reforçadas, diríamos, pela presença dos intelectuais.

Quanto aos princípios e valores, é exatamente em relação a eles, ou mais precisamente ao socialismo, que vai ocorrer a maior polêmica e divergência no encontro.[91] Embora alguns defendessem a manutenção da proposta já inserida nas formulações anteriores, a maioria dos presentes, especialmente os sindicalistas, mesmo não manifestando sua discordância argumentavam quanto à inoportunidade do uso da expressão naquele momento. Para eles, somente após a discussão amadurecida com as bases é que o socialismo poderia ser explicitado em termos programáticos e Lula dizia que os trabalhadores poderiam entender a proposta de modo errado e como algo antidemocrático e afastá-los do partido. No final do encontro, predominou a visão dos sindicalistas e, mais uma vez, as questões polêmicas ficariam para ser decididas depois através de um processo de discussão mais amplo ou, como já assinalamos anteriormente, fixavam-se princípios e valores num terreno movediço.

De fato, ao se observar a *Declaração* nota-se que a palavra socialismo está ausente no documento e apesar das críticas gerais ao sistema capitalista (setores explorados pelo sistema etc.), ela foi substituída pela proposta de um poder econômico e político a ser exercido diretamente pelos trabalhadores como a única maneira de se acabar com a exploração e a opressão. Na verdade, como afirma Azevedo (1995), a idéia-força do texto encontra-se na democracia, especialmente contrapondo-a ao regime militar.

Desta feita, a democracia emerge como o princípio e valor mais importante do documento e também através de diferentes aspectos, tais como: a necessidade da construção de uma nova concepção de democracia, a partir da prática cotidiana e baseada nas raízes da sociedade e igualmente sustentada pelas decisões da maioria; como uma luta a ser travada igualmente a médio e longo prazos por uma democratização real da sociedade e não somente restrita às instituições políticas; a democracia envolveria a legalidade de todas as correntes políticas, ou seja, vigência da garantia da liberdade de expressão e organização políticas. Quanto às relações específicas do PT com a democracia, o partido chamaria a todas as forças democráticas e populares contra a ditadura e, como decorrência de sua visão, deveria construir uma estrutura democrática interna através de decisões coletivas e colegiadas, com a direção política partindo das decisões das bases. Mas a concepção de democracia do PT, não se restringiria simplesmente ao espaço eleitoral e nem à institucionalidade

[90] Muitos autores, incluindo-se Rodrigues (1990), enganam-se ao considerar que os cristãos estiverem presentes na formação do PT desde seus passos iniciais.

liberal, como chama a atenção César (1995), uma vez que enfatizaria a participação direta dos trabalhadores.

Passando-se para as diretrizes gerais, no tocante à participação popular defende-se a importância e necessidade de uma participação legal e legítima não somente nos momentos eleitorais, mas, igualmente, em todas as esferas de poder na sociedade. Entretanto, esta participação mais ampliada não deveria implicar na perda de autonomia e independência dos sindicatos frente ao Estado e ao partido.

Já a inversão de prioridades, apesar da referência a outros movimentos além do sindical (como o ligado aos bairros, movimento contra a carestia, movimento negro, de mulheres e vinculados aos direitos dos indígenas), o que poderia possibilitar a absorção de outras reivindicações e traduzir-se também em futuras propostas de políticas governamentais, termina dirigindo a atenção para as relações de trabalho e centrada no emprego. Neste sentido, denuncia-se o arrocho salarial do regime militar, defende-se a contratação coletiva de trabalho e o salário mínimo real e unificado em termos nacionais e a estabilidade no emprego.

Em relação ao Estado, nesta diretriz denuncia-se a repressão do regime militar através do arrocho salarial e da proibição do direito de greve, a intervenção nos sindicatos etc., bem como a grande concentração das decisões no âmbito da instituição, ou seja, é destacada sua face repressiva. Afirma-se, contrapondo-se a isto, que o PT lutaria para que todo o poder político e econômico fosse exercido diretamente pelos trabalhadores, visando acabar com a exploração e a opressão.

Finalmente, deve-se ressaltar que a *Declaração* já deixava bem claro que o PT pretendia ampliar o debate que estaria ocorrendo nas bases dos movimentos populares e que viria a público para divulgar pontos preliminares de sua posição política, tendo em vista que os trabalhadores deveriam organizar-se em condições próprias e ter um projeto político próprio. Nas palavras do documento, o programa deveria partir das decisões das bases, o que equivaleria, no nosso entendimento, evitar o vanguardismo e tratar o programa partidário, mais uma vez, como algo dinâmico, procesual e a ser elaborado de forma mais democrática e coletiva. Ao mesmo tempo, a inexistência de um programa propriamente dito e com propostas mais centradas numa plataforma de lutas imediatas possibilitaria, como ressalta Berbel (1991), a convivência interna dos diferentes grupos e segmentos, uma vez que esta era pautada por normas democráticas de funcionamento do partido.

Analisando agora o segundo documento do encontro de São Bernardo, no caso a *Plataforma Política*, ela vai representar um vínculo mais estreito entre as posições partidárias gerais e a sua tradução e organização em áreas e pontos específicos de uma plataforma. Ou, como se afirma no texto, a tradução do programa nos diferentes momentos de luta a ser detalhado posteriormente e, igualmente, indicar os caminhos para a realização das diferentes bandeiras. Portanto, diferencia-se o programa partidário em termos gerais e sua projeção direcionada para a plataforma.

As três grandes áreas indicadas, ou seja, Liberdades Democráticas, Melhores Condições de

[91] No tocante a esta divergência e outras, bem como sobre maiores detalhes do encontro e dos respectivos documentos, nos

Vida e Trabalho e Questão Nacional, podem, dentro de certos limites, ser associadas também aos princípios e valores e principalmente às diretrizes gerais. O socialismo continua ausente e a democracia termina, como já foi ressaltado, muito mais colada à luta contra o regime. Na área Liberdades Democráticas, dos 16 pontos elencados 9 referem-se diretamente à luta contra a ditadura (fim do regime militar, eleições livres e diretas, Assembléia Nacional Constituinte, livre, democrática e soberana etc.) e, o que é bastante esclarecedor sobre o peso dos sindicalistas naquele momento, 6 pontos são dirigidos diretamente para as suas reinvindicações (sindicatos livres e independentes do Estado, liberdade de organização nos locais de trabalho, direito irrestrito de greve etc.). No final, ainda continua-se com a proposta de um governo de trabalhadores, ou seja, de um lado são dados passos importantes na legalização do partido e sua inserção na institucionalidade então vigente e, de outro, é mantida uma bandeira de cunho meramente propagandístico e com vistas a uma sociedade socialista.

Voltando-se diretamente para as diretrizes gerais, a participação popular, embora surja diluída nas três grandes áreas, prossegue com grande importância e centrada nas bandeiras dos sindicalistas. Em Liberdades Democráticas, ela pode ser vislumbrada através da proposta de sindicatos livres e independentes do Estado, liberdade de organização nos locais de trabalho, legalização das comissões e delegados de fábricas eleitos democraticamente pelos trabalhadores e Central Única dos Trabalhadores. Na segunda grande área, que é Melhores Condições de Vida e Trabalho, vamos encontrá-la de passagem e sob a forma de controle, ao se defender a supervisão dos trabalhadores nos órgãos ligados à segurança do trabalho. A idéia de participação ressurge igualmente através da idéia de controle na terceira área, a Questão Nacional, ao se falar do controle popular dos fundos públicos. Acrescenta-se, ao se referir à área rural, a organização sob forma cooperativa dos pequenos proprietários rurais.

Quanto à inversão de prioridades, ela pode ser localizada tanto na área Melhores Condições de Vida e Trabalho como na Questão Nacional. Dos 17 pontos ou reivindicações da primeira, 12 referem-se direta ou indiretamente à questões sobre o trabalho urbano (especialmente o dos operários), 1 sobre o trabalhador rural (extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos ao campo), 1 sobre congelamento de preços dos gêneros de primeira necessidade e 3 dirigidos às políticas sociais, no caso a socialização da medicina e medicina preventiva, democratização do ensino e política habitacional para os trabalhadores. Neste caso, ressalte-se, são incorporadas ou acentuadas algumas das reivindicações importantes dos movimentos sociais de bairro, já que, mesmo estando presentes nas preocupações dos sindicalistas, não centralizavam sua atenção .[92]

Já a segunda área, no caso a Questão Nacional, das 12 medidas propostas 4 são mais direcionadas para os trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários, como distribuição e títulos de terra, financiamento e estímulo às cooperativas e, de passagem, aponta-se para as minorias raciais e peculiaridades culturais e já se incorpora, desde o início, outras dimensões além da

---

baseamos principalmente em Gadotti; Pereira (1989) e Berbel (1991).

[92] Como já apontamos anteriormente, em algumas ocasiões Lula referia-se a estes pontos ou áreas vinculadas às políticas sociais. Cf. principalmente Silva (1981).

econômica e com indicações de políticas para o campo.

Sobre a inversão de prioridades, portanto, além da concentração em relação ao trabalho urbano, especialmente dos operários, ela alude também a pontos mais característicos dos movimentos de bairro e propostas sobre a área rural e, por último, são indicadas explicitamente quatro políticas na área social, ou seja, salário desemprego, saúde, educação e habitação. Desta feita, mesmo prosseguindo como relevantes as questões mais diretamente ligadas aos sindicalistas, introduzem-se alguns itens sobre os trabalhadores rurais e as políticas sociais e amplia-se e diversifica-se, desta forma, o tipo de reivindicações que poderiam depois ser transformadas em políticas governamentais. Ao mesmo tempo, indicam-se áreas importantes nas futuras políticas governamentais e setoriais do partido, como as já mencionadas educação, saúde e habitação.

No tocante à diretriz Estado e sua respectiva visão sobre ele, transita-se nas três grandes áreas de forma um tanto diluída. Mesmo assim, é possível destacar alguns ângulos ou dimensões acentuadas e relevantes e das quais se poderia destacar as seguintes: reivindicações contra a face repressiva do Estado e do regime militar (anistia, fim dos órgãos repressivos e dos tribunais de exceção etc.);[93] proposta de caráter mais propagandístico e não direcionada para uma perspectiva real de governo, isto é, um governo de trabalhadores[94] na área Liberdades Democráticas; responsabilidade do Estado em algumas políticas sociais em Melhores Condições de Vida e Trabalho; estatização das empresas ligadas a serviços básicos (transporte de massa, energia, saúde, educação etc.), das empresas estrangeiras e das grandes empresas e bancos na Questão Nacional.

No caso do Estado, mesmo levando-se em conta a variedade dos aspectos relacionados a ele, sobressai-se, dada sua importância e a ênfase no documento, a proposta enfática da estatização de algumas atividades.[95] A nosso ver, poderíamos admitir, pelo menos hipoteticamente, que a visão estatista teria origem muito mais relacionada às organizações de esquerda[96] e aos cristãos[97] do que propriamente aos sindicalistas formadores do partido.[98]

Dirigindo nossa atenção para a *Nota Contra a Reforma Partidária* que, não obstante sua brevidade, constitui o terceiro documento do encontro de São Bernardo, o central a ser apontado reside nas reafirmações da democracia (democratização real do país e forças democráticas) e na importância da luta pela legalização do PT.

O quarto e último documento, intitulado *Normas Transitórias*, reveste-se de importância ao se relevar dois pontos básicos e interligados, isto é, a continuidade da visão processual quanto à formação

[93] É importante lembrar que o país encontrava-se sob uma ditadura militar e que os sindicalistas, gradativamente, iam sendo confrontados com a repressão do regime às greves, especialmente no ABC paulista.
[94] A continuidade da proposta de um governo de trabalhadores, mesmo aprovada, enfrentou divergências. Cf. Berbel (1991).
[95] Não é por acaso que alguns autores como César (1995) tenham chamado a atenção para este aspecto, denominando-o de concepção estatal de propriedade.
[96] Não constitui nenhuma novidade, apesar de não podermos discutir no espaço deste trabalho, que a chamada esquerda marxista-leninista, como regra, sempre identificou equivocadamente socialização com estatização dos meios de produção. A título de sugestão, consultar especialmente Bettelheim (1976). Sobre esta questão em termos gerais e o estatismo da esquerda brasileira em particular, ver também Oliveira (1986).
[97] Como ressalta Doimo (1995), os cristãos ora adotavam uma postura antiinstitucional ora pregavam a estatização.

e desenvolvimento do partido e, ao mesmo tempo, as propostas iniciais mais detalhadas para sua estruturação e legalização. Ressalta-se, por exemplo, que as normas poderiam ser substituídas de acordo com as características regionais e locais do movimento e que as definitivas seriam decididas depois em um encontro nacional do partido. Devemos assinalar, que o plano local é tocado, mesmo de passagem e referido especificamente ao movimento social. Neste sentido, insinuava-se timidamente uma visão menos centralizadora do processo e localizada exclusivamente no plano federal.

Alinha-se em seguida 10 pontos como sugestão e, destes, novamente indica-se a necessidade da legalização, aponta-se algumas iniciativas imediatas a serem tomadas (sede, campanha de finanças etc.), a criação de núcleos básicos, deixa-se claro o apoio à *Carta de Princípios* e *Declaração Política* e, por fim, é formada uma Comissão Nacional Provisória composta pela então coordenação e membros dos estados e com a tarefa de dirigir o partido até primeiro de junho de 1980. Pela sua composição, como facilmente se observa, os intelectuais e a esquerda enquanto agrupamentos ou os cristãos tomados de forma individual, apesar de presentes no encontro, não foram representados na Comissão Nacional Provisória.[99] De fato, de um total de 17 pessoas, 15 eram sindicalistas ou ex-sindicalistas, isto é, o predomínio destes continuava visível e não constituiu nenhuma grande surpresa. A novidade, porém, vai aparecer com a introdução de um parlamentar na nova direção, no caso o deputado federal pelo MDB do Rio de Janeiro, Edson Khair,[100] indicando desta feita uma pequena abertura e mais um passo no objetivo de legalizar o partido, uma vez que uma das condições básicas para isto era a presença de representantes no Congresso Nacional.

1.3. A legalização, os confrontos e a constituição do núcleo programático

O que ficou claro anteriormente, é que alguns elementos centrais e partes do programa foram construidos. Mas, não obstante sua importância e algum delineamento geral, ainda não tinham sido incorporados de forma sistemática, submetidos a deliberações mais amplas do partido e assumidos enquanto um corpo de proposições que deveriam orientar a prática partidária, isto é, seriam pré-programáticos. Já o núcleo programático propriamente dito, passa a ser formulado a partir de 1980 ao incorporar as propostas anteriores, negando-as em parte, introduzindo novos elementos, conferindo-lhes um mínimo de fixação como normas partidárias e expressando, interna e externamente, a identidade petista. Isto, evidentemente, não excluia, como de fato não excluiu, o caráter processual do programa do PT.

Essa identidade, por sua vez, será marcada após a decisão e o encaminhamento mais sistemático da legalização, por uma influência maior da variável institucional, já que, mesmo com

---

[98] Como vimos nas declarações e entrevistas dos sindicalistas, bem como nos documentos anteriores analisados, a principal reivindicação deles era muito mais dirigida ao controle e democratização do Estado e não, propriamente, uma forte tonalidade na estatização das atividades.

[99] A este respeito, consultar Berbel (1991).

[100] É importante lembrar que a decisão de dar passos mais imediatos e objetivos para a legalização implicava, de uma maneira ou de outra, numa maior abertura para os parlamentares. E isto derivava, além de sua representação numérica, da necessidade

algumas oscilações a proposta e as iniciativas de legalização do partido, como queriam os sindicalistas e os intelectuais e parlamentares que entraram posteriormente, terminaram predominando. Apesar de todos os riscos, como o de subordinar-se à legislação e perder suas características iniciais como ressaltou Keck (1991), ou incorporar mais parlamentares e isolar-se do movimento social, a opção tinha sido tomada. Assim, mesmo enfrentando o dilema entre a autonomia e o isolamento, para usar as palavras de Andrade (1979) ao referir-se a uma possível entrada indiscriminada de novos parlamentares, foram dados novos passos e estes, querendo-se ou não, trariam implicações diferentes para a trajetória do partido. Como decorrência da legalização, por exemplo, ocorreu a necessidade de reorientar o ritmo e o processo geral de formação do partido, o que terminou levando a uma democracia interna menor do que a desejada e a criar problemas de identidade. Acrescentaríamos ainda, que também influiu sobre o conteúdo de suas propostas e do programa, já que se previa inicialmente uma discussão mais demorada e ampliada e que poderia redundar na possibilidade de incorporar novos temas.

Mais ou menos na mesma direção, Pont (1980) ressalta já no início do partido algumas questões. Para ele, como o Movimento Pró-PT estava organizando-se na base através de locais de trabalho, moradia ou categorias profissionais, a legislação trazia dificuldades ao impor a estrutura geográfica do município ou distrito. Neste sentido, diríamos, a organização do partido, especialmente colada aos movimentos sociais e, por decorrência, absorvendo suas reivindicações e influenciando no programa, passaria a ser, em grande parte, redirecionada. Não é por acaso que Frei Betto (1980), referindo-se à rigidez do calendário legal e criticando a pressa do PT, afirme que isto impediria a participação dos movimentos populares na formação dos partidos e que seriam necessários, no mínimo, seis meses para que a base realmente participasse da discussão do programa. Acrescentaríamos ainda, que a pressa na legalização também foi influenciada pela perspectiva das eleições de 1980, que terminaram sendo adiadas pelo regime e que, com a proibição de partidos oficialmente classistas, o PT, em termos legais, teve também que relativizar suas proposições.[101]

Como diria Meneguello (1989), a legalização expressou o primeiro momento importante do partido, sendo o segundo a sua participação nas eleições de 1982. Em outras palavras, estes dois momentos provocariam efeitos importantes derivados do entorno ou variáveis institucionais sobre os elementos iniciais e o núcleo programático do partido. Expressivas a este respeito foram as apreensões dos sindicalistas nos primeiros meses do PT, pois a legislação proibia partidos classistas. O que terminou levando a reuniões com alguns intelectuais sobre o assunto, principalmente Francisco Weffort e José Álvaro Moisés,[102] indicando, também por este caminho, uma aproximação entre os dois grupos e os futuros desdobramentos. Dessa maneira e não obstante os reconhecidos avanços introduzidos pelo PT na sua estrutura e funcionamento (núcleos, processo decisório mais democrático etc.), o partido passaria agora a interagir de modo diferente com seu entorno ou ambiente, para usar as

---

de se ampliar a base social e política do partido, do aumento dos recursos materiais (carros, telefones e outras facilidades oferecidas pelos parlamentares) etc. Sobre este ponto, consultar especialmente Keck (1991).

[101] Como nota-se, desde o início a institucionalidade também atuava sobre o PT.

palavras de Panebianco (1990). Assim, a chamada institucionalidade ganhava uma nova e maior importância e constituia-se, progressivamente, como uma espécie de varíavel independente, ao lado dos movimentos sociais e, em muitas ocasiões, mais relevante que eles.

Mas o objetivo da legalização a curto prazo, remetia para alguns dilemas implícitos. Um deles é que, de um lado atribuia-se um papel central de organização, mobilização e instrumento de luta dos explorados e oprimidos ao PT e, de outro, a sua legalização requeria também um número inicial de parlamentares e, por extensão, implicava, pelo menos em parte, em um confronto com a visão que atribuia ao processo eleitoral um lugar secundário e subordinado às lutas políticas e sociais. Na prática, era como se o dilema apontado por Przeworski (1989) fosse reposto em outros termos, isto é, o *como* participar exigia uma escolha e trazia consequências, mesmo que estas não fossem conhecidas antecipadamente e nem assumidas, em muitas ocasiões e de forma mais clara, pelos principais líderes.

Além do mais, diríamos que o dilema reposto encerrava, igualmente, significados diferentes para os grupos formadores do partido.[103] Para os sindicalistas, a estruturação e legalização do partido significava a criação de um instrumento político, canal de expressão e de organização, apoio às lutas dos trabalhadores e a possibilidade de materizar a sua representação orgânica, especialmente no Legislativo. Mesmo que não demonstrassem tanta pressa, até porque a legalização deveria subordinar-se à estrutura a partir das bases e através dos núcleos, a perspectiva estava dada. Já os grupos de esquerda, apesar de algumas distinções e colocar como objetivo central o socialismo e adotar como estratégia a luta armada, eram favoráveis à legalização por motivos variados: um espaço para desenvolver uma tática leninista (oportunidades de denúncias e propaganda, desmascaramento dos limites do próprio parlamento etc.); não considerarem o PT como o partido revolucionário; possibilitaria um enfrentamento mais forte com a ditadura; ajudaria internamente seu crescimento enquanto esquerda.[104] Quanto aos parlamentares, que tinham mais pressa na legalização do PT,[105] esta simplesmente constituia seu espaço de atuação. Para os intelectuais, tratava-se de consolidar um instrumento e parte essencial do chamado socialismo democrático, uma vez que este seria construído pela via pacífica e, também em função disto, favorecia a aliança com os sindicalistas.[106]

Foi essa confluência de interesses que permitiu a continuidade das iniciativas para a estruturação e legalização do partido. Já no final de 1979, a Comissão Nacional Provisória do Movimento Pró-PT vinha elaborando o *Manifesto* e coordenando a elaboração da proposta oficial de programa como lembram Gadotti e Pereira (1989) e em 10 de janeiro de 1980 foi lida uma versão preliminar do primeiro documento na sede dos jornalistas de São Paulo. Mas o passo mais significativo e considerado pela maioria dos analistas e militantes, como a fundação do PT, foi o lançamento oficial do partido no dia 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion, em São Paulo. Na

---

[102] Ver Keck (1991).
[103] Como já nos referimos, os cristãos somente entrarão em bloco no PT algum tempo depois, principalmente a partir de meados de 1980. Neste sentido, portanto, não constam das observações sobre os grupos naquele momento, embora algumas de suas reivindicações (moradia etc.) já se façam presentes.
[104] Especialmente no tocante à tática leninista, ver Paula (1980).
[105] Bem clara sobre isto, é a entrevista do deputado paulista Airton Soares a Flávio Andrade. Cf. Soares (1980).
[106] Este ponto é importante e é destacado por Berbel (1991).

ocasião, com a presença de 1.200 pessoas e a representação de 18 estados, foi aprovado de forma aclamativa o *Manifesto* (primeiro documento oficial do partido e publicado no Diário Oficial da União em 21 de outrubro do mesmo ano), divulgado um texto da Coordenação Nacional para orientar a elaboração do programa, intitulado *Pontos para a elaboração do programa* e adiadas outras decisões como a eleição da Comissão Diretora Nacional Provisória.

Além do evento referido ter um significado oficial, especialmente com a aprovação de seu *Manifesto*, devemos relevar o caráter simbólico dos seus primeiros subscritores e as divergências sobre o conteúdo do documento antes de sua aclamação. Para se ter uma idéia, os seis primeiros signatários foram Mário Pedrosa (militante histórico e intelectual de esquerda), Manoel da Conceição (ex-dirigente e líder sindical no interior do Maranhão e quadro da AP), Sérgio Buarque de Holanda (historiador), Lélia Abramo (atriz), Moacir Gadotti em nome de Paulo Freire (intelectual de esquerda conhecido por seu método em educação) e Apolônio de Carvalho (militante histórico da esquerda, participante da Guerra Civil Espanhola e da Resistência francesa e um dos fundadores do PCBR), ou seja, ao mesmo tempo que se resgatou militantes antigos de uma esquerda crítica aos PCs e ao populismo, foi ampliada também a abertura para os intelectuais e artistas. Para usar as palavras de Raul Pont, foi o reencontro da esquerda crítica com as novas gerações de militantes de diferentes agrupamentos.[107]

Quanto às divergências sobre o conteúdo do *Manifesto*, segundo Abramo (1997) ocorreram discussões acirradas, colocando-se de um lado a esquerda organizada e de outro os sindicalistas e parlamentares com as respectivas críticas e acusações de obreirismo, linguajar pseudo-radical, legalismo e parlamentarismo.Apesar de a aprovação final não ter modificado profundamente a proposta original anterior, segundo o autor foram acentuadas as diferenças entre as classes trabalhadoras e o restante da sociedade e minimizado o papel do parlamento. De fato, a versão anterior do *Manifesto*[108] e lançada para discussão, referia-se muito mais a povo do que a trabalhadores. Além do mais, mesmo falando-se de participação popular nas esferas de decisão, atribuia-se ao parlamento um papel privilegiado ao afirmar-se que ele teria que ter poder de decisão sobre a economia. Assim, restituia-se as formas mais diretas de representação e exercício de poder aos trabalhadores[109] que ficaram amenizadas na primeira versão.

Mas, além das questões referidas, ocorreu a polarização dos campos políticos. De um lado os sindicalistas e seus novos aliados, especialmente vários intelectuais e de outro alguns grupos de esquerda. Ao final do evento, como lembra Abramo (1997), o Coordenador Jacó Bittar e Lula prometeram lutar contra o que consideravam uma tentativa de hegemonia da esquerda, uma vez que esta, para ambos, não representaria os trabalhadores, ou seja, ainda predominava a visão de uma representação orgânica entre os principais fundadores do PT e uma postura desconfiada com outros

[107] Ver sua entrevista em Harnecker (1994). Como ressalta Berbel (1991), a partir do final de 1979 e início de 1980, com exceção da OSI, praticamente todas as organizações de esquerda que entraram na formação do PT já estavam presentes, no caso, AP, MEP, DS, CS, Ala Vermelha, remanescentes da ALN e alguns grupos menores e de caráter mais estadual ou local.
[108] Ver a versão anterior do *Manifesto* em UM NOVO ... (1980).
[109] Cf. COMO FUNDAR ... (1980).

agrupamentos.

Passando-se para a análise dos documentos, vejamos com mais detalhes o conteúdo do *Manifesto* tirado em 10 de fevereiro de 1980 e após as modificações. Reafirma-se alguns pontos sobre o PT, tais como: seu nascimento como uma decisão dos explorados contra um sistema que não resolveria os problemas dos trabalhadores; um partido criado com base na vontade de independência política destes mesmos trabalhadores; o desejo do partido de participar legal e legitimamente da política, não somente nos momentos eleitorais mas, prioritariamente, no dia a dia de todos os trabalhadores.

Quanto aos princípios e valores, a ênfase recai na democracia e não no socialismo. De um ponto de vista mais geral, afirma-se que a democracia, além de uma conquista, somente viria pelas mãos dos trabalhadores. Que a sua construção deveria estar enraizada nas organizações de base da sociedade e que as decisões necessitariam orientar-se pela maioria e que, além das liberdades civis e os direitos dos cidadãos, dever-se-ia lutar por uma democratização em todos os níveis da sociedade. Mas a democracia requerida deveria ser plena e exercida de forma direta pelas massas, o que implicaria, é claro, na subordinação das atividades parlamentares à organização e lutas das massas exploradas. Em contraposição ao regime militar, aponta-se a resistência democrática, especialmente através da mobilização dos trabalhadores ao lutarem por melhores condições de vida. Como exemplo de democracia, o PT propunha-se a construir uma estrutura interna e a partir das decisões coletivas, onde a direção e o programa deveriam ser decididos pelas bases.

O outro princípio e valor, no caso o socialismo, somente aparece de forma indireta e através de algumas observações gerais, tais como: a necessidade de uma sociedade ligada aos interesses dos trabalhadores e demais setores explorados pelo capitalismo; o vínculo da origem do PT e a decisão de lutar contra um sistema econômico e político que não resolveria os problemas da classe trabalhadora; o objetivo de se conquistar a liberdade e a construção de uma sociedade igualitária sem explorados e exploradores; a solidariedade às lutas das massas oprimidas do mundo.

No tocante às diretrizes gerais, além da reivindicação quanto à independência dos sindicatos frente ao Estado e aos partidos, volta-se a enfatizar a necessidade e a importância de os trabalhadores participarem do centro das decisões políticas e ressalta-se, simultaneamente, que as decisões da economia deveriam estar submetidas aos interesses populares, mas que isto somente seria efetivado com um novo poder político.

Sobre a inversão de prioridades, explicita-se mais ainda o desejo de ampliar a base social e, por suposto, a absorção das novas reivindicações. Em relação aos assalariados, aponta-se, além dos operários industriais, os assalariados do comércio, serviços e funcionários públicos, trabalhadores autônomos, camponeses e trabalhadores rurais e cita-se outros segmentos como os moradores da periferia, mulheres, negros, estudantes e índios. Indo mais adiante, e este ponto é importante, contrapõe-se de um lado o modelo de desenvolvimento do regime que somente beneficiaria os privilegiados do sistema capitalista, que usariam as riquezas naturais e as produzidas em prol dos

interesses do grande capital nacional e internacional. E, de outro, defende-se que estas mesmas riquezas deveriam ser colocadas em favor do bem-estar da coletividade. Daí, o objetivo do PT de adotar uma política econômica e social nesta direção, através da sua chegada ao governo e à direção do Estado, ou seja, a diretriz passa a contrapor-se claramente ao sistema capitalista e admite-se, explicitamente, que poderia haver governos petistas e políticas econômicas e sociais diferentes.

Em relação ao Estado, observa-se que desaparece a proposta de um governo de trabalhadores. Critica-se novamente a face repressiva do Estado e o atrelamento dos sindicatos e associações e a exclusão dos trabalhadores do centro da decisão política. Em seguida afirma-se que, para o Estado expressar os interesses populares seria necessário um poder político baseado em uma representação popular real e ligada às organizações de base, visando-se, desta forma, efetivar o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os outros níveis da sociedade. Neste sentido, ele teria que ser dirigido pelas massas trabalhadoras e somente assim se tornaria a expressão da sociedade quando os trabalhadores tivessem uma livre intervenção no processo decisório sobre os rumos do país. Daí, então, a ressalva de que o PT pretenderia chegar ao governo e dirigir o Estado realizando, tanto economicamente como no plano social, uma política democrática do ponto de vista dos trabalhadores.

O programa do partido, por sua vez, bem como as decisões coletivas, seriam decididas pelas bases. Assim, reafirma-se no *Manifesto* o conteúdo de outros documentos ao se defender que o programa deveria ser algo processual e elaborado desta forma ao longo do tempo. Entretanto, no mesmo evento ocorrido no Colégio Sion, a Coordenação Nacional divulgou um outro texto que, a nosso ver, é de grande importância, apesar de ter como objetivo apenas orientar a elaboração do programa, não ter sido votado e nem ser visto como um documento oficial. Intitulado *Pontos para a elaboração do programa*, ele expressa, direta ou indiretamente, grande parte das visões, impasses e dilemas presentes e futuros que marcarão grande parte da vida do partido ao longo do tempo.[110]

Vejamos com alguns detalhes, a estrutura e o conteúdo do documento. Em primeiro lugar, ele está dividido em seis partes bastante significativas, isto é, Sobre o método de elaboração do programa do Partido dos Trabalhadores, Sobre a concepção do programa, Um programa para a democracia, Um programa para a sociedade (subdividido em A questão econômica, A questão do Estado, A questão nacional, A questão agrária, A questão social e a Questão internacional), Um programa para a conjuntura e Um programa de ação. Ficam claros, portanto, através da própria denominação do documento e suas partes, a relevância geral e os próprios temas tratados.

Em relação ao socialismo, sua defesa reaparece explicitamente ao se aludir à construção de uma nova sociedade, o fim da exploração do homem pelo homem e da alienação que, por sua vez, apontariam na direção do socialismo, embora ainda não devesse constar do programa. De forma indireta, poderíamos dar vários exemplos do retorno, tais como: ao se criticar a sociedade como voltada para a exploração e opressão e se estabelecer o vínculo entre o modelo do regime militar e a

[110] Dado o conteúdo relevante do documento, surpreende que ele seja pouco levado em conta na maioria dos trabalhos sobre o PT, com exceção de Azevedo (1995) e alguns outros. Uma das razões, provavelmente, deve-se ao fato de que também não é

acumulação capitalista; na referência à crise internacional do capitalismo e a necessidade de substituí-lo por sistemas sociais de cooperação; ao se ressaltar que os gastos sociais, sendo decididos e administrados pelas comunidades, indicariam a luta por uma futura desnecessidade do Estado. Mas o socialismo desejado pelo PT, e este aspecto é relevante, não adotaria o sistema que teria nascido para combater o capitalismo (sistema soviético, como está implícito), já que ele negaria a autonomia dos povos e estaria , igualmente em crise e, daí, a independência do partido frente aos dois sistemas.

Passando-se para a democracia, podemos inicialmente apontar algumas formulações mais gerais. É dito, por exemplo, que a democracia interessaria essencialmente aos trabalhadores e às classes exploradas e que a iniciativa dos movimentos sociais poderia criá-la. Como expressão disto, cita-se a conquista do direito de greve, a amplicação do espaço de manifestação pública e formas de democracia de base dos movimentos populares. Desta forma, pela primeira vez de forma clara e direta a democracia é associada também aos movimentos nos bairros, fora do âmbito sindical e contemplando, indiretamente, a luta dos cristãos de esquerda. Como prova disto, afirma-se que o movimento popular já estaria mostrando sua capacidade de autogestão popular[111] e, ao se propor que os gastos sociais deveriam ser decididos e administrados pelas comunidades, isto representaria a construção da democracia. Em outras palavras, enfatiza-se a democracia a partir do âmbito local.

Mas a democracia envolveria também outros planos e seria igualmente importante para que as classes exploradas e espoliadas não fossem jogadas no gueto da não-participação, discriminação e isolamento. Ela seria, como se diz no texto, o espaço político onde existiria a possibilidade das classes que estariam formando o PT exercerem a hegemonia, isto é, introduz-se, de maneira apressada, um conceito central de origem gramsciana. Entretanto, a questão da democracia teria que ser colocada em termos concretos e não simplesmente propondo palavras de ordem como abaixo a ditadura ou governo de trabalhadores. A democratização da sociedade e do Estado, que seria promovida pelos trabalhadores, implicaria a criação de formas organizativas e mecanismos de representação para que a maioria da população pudesse, de fato, mandar no país. Assim, e diferente do parágrafo anterior, a democracia passa agora pela democratização do Estado e da sociedade e não simplesmente pela substituição do primeiro. Com isto, retoma-se preferencialmente a visão dos sindicalistas e, de certa forma, a dos intelectuais no tocante à democratização.

Em seguida, ressalta-se que o próprio PT representaria um passo na democratização, tanto por abrir a possibilidade de participação (nunca havida antes) política das massas populares, quanto pelo fato de constituir-se enquanto um partido aberto e democrático e a ser construído por milhões de trabalhadores. Dever-se-ia iniciar, no *aqui e agora*, as formas democráticas de organização e representação dos trabalhadores, com instâncias decisórias e não simples executoras de campanhas e aponta-se para a importância da eleição democrática da direção e o seu papel como executora das vontades das bases. Já os parlamentares, deveriam ser verdadeiros representantes dos trabalhadores e

---

muito divulgado. Para se ter uma idéia, ele não está contido na coletânea. Cf. PARTIDO ... (1998). Também não se encontra em Gadotti; Pereira (1989). Para tanto, tivemos que nos valer de sua inclusão em outra coletânea, no caso Pedrosa (1980).

dos movimentos populares e executores das decisões do conjunto partidário. Não se deixa dúvida nesta passagem, portanto, sobre uma forte carga e visão direcionada ao mandato imperativo.[112]

Por fim, em um dos pontos gerais intitulado Um programa para a democracia, fala-se no nível político-institucional e Estado de direito e, em seguida, alinha-se treze itens que se referem, no fundamental, a propostas visando o fim do regime militar (respeito aos direitos humanos, desmantelamento dos aparelhos de repressão, eleições livres e diretas, autonomia dos municípios considerados de segurança nacional, convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, livre, democrática e soberana etc.) e sem nenhuma referência nesta parte à democracia direta ou algo equivalente.

Voltando-se para as diretrizes gerais e novamente iniciando com a participação popular, vamos observar que, além de repetições como a proposta de intervenção dos trabalhadores nos centros decisórios da política e da economia e do controle geral sobre o Estado, agora chamado de controle popular sobre todas as instâncias estatais para que o mesmo deixe de ser sustentáculo do lucro privado, são introduzidas questões importantes. A primeira delas, como já apontamos, remete para a nova importância da organização e participação dos moradores da periferia, associações de bairros, comunidades de base ou simplesmente movimento popular e as relações com o PT. A segunda, é dirigida para a crítica da co-gestão e do chamado caráter social da propriedade em relação às empresas privadas, defendendo-se que o controle deveria advir da organização sindical e política da classe trabalhadora ao se contrapor às mesmas empresas privadas, ou seja, rejeita-se uma das principais bandeiras da social-democracia.

A terceira envolve uma questão implicitamente polêmica para o partido, uma vez que, como regra, a atuação nas eleições e nas instituições políticas representativas era considerada secundária e subordinada à organização e participação no dia a dia dos trabalhadores. O documento, ao invés disto e contrapondo-se às orientações anteriores afirma que, devido ao abandono do parlamento pela burguesia, em função do crescimento da representação popular e de uma maior importância dos conselhos econômicos sem a participação dos trabalhadores, se deveria recuperar para este mesmo parlamento as funções de regulamentação da vida social e econômica. E vai mais longe, ao dizer que através do parlamento seria exercido o controle popular e da vida social, ao lado dos órgãos auxiliares dos trabalhadores no âmbito das empresas, como as comissões de fábricas, o que significaria o estabelecimento do vínculo do Estado com a questão sindical. Acrescenta que a proposta do PT, ao lado de outras forças, requeria a combinação de interferência direta em cada nível específico com a recuperação do parlamento para fins populares, que, por sua vez, representaria o conjunto da nação.

Essa estranha combinação proposta, para os documentos até então existentes e que não foi aceita e desaparecerá por um largo período de tempo, ao nosso ver prefigura algo na direção da combinação da democracia representativa com a democracia direta, mesmo que os detalhes, o discurso

---

[111] Como ressalta Doimo (1995), o movimento social a partir dos bairros adotava em muitas ocasiões um discurso autogestionário.

[112] Sobre o mandato imperativo, ver Bobbio (1986). Em relação à sua adoção no início do PT, consultar Meneguello (1989).

e os mecanismos sugeridos não sejam necessariamente semelhantes. O importante, mesmo que reduzida ao parlamento ou legislativo e não abarque o governo propriamente dito, é que a proposta aponta, mesmo que de forma um tanto enviezada, para a articulação de órgãos tipicamente estatais com canais da participação popular.

O quarto aspecto a ser destacado remete à amplitude dos campos abordados e sua explicitação em quatro questões, como chama o documento no grande ponto intitulado *Um programa de ação*. Começando-se pela questão sindical, além do desatrelamento e outras reivindicações já defendidas propõe-se uma central sindical e indica-se a necessidade de se aprofundar as lutas por delegados sindicais e comissões de fábrica, que era, como já apontamos, uma bandeira muito mais dos cristãos e da esquerda. Na questão dos bairros ou movimentos nascidos das comunidades das periferias, agora incluídos, critica-se o mutirão porque os trabalhadores já pagariam impostos. Propõe-se então, o que se chama de autogestão popular, no sentido de que os gastos sociais estatais precisariam ser decididos e administrados pelas próprias comunidades. Vai-se mais além na questão dos bairros, ao defender que os comitês setoriais de transportes, creches, legalização de lotes e de custo de vida sejam transformados em verdadeiros conselhos de bairro, materializando assim a autogestão social em contraposição à nomeação pelas instituições pelo Estado. Desta forma e pela primeira vez, é assumida já no início de 1980 e em termos nacionais a discussão da proposta dos conselhos de caráter territorial. Fica claro, portanto, o eco das proposições dos movimentos populares nos bairros e das proposições eivadas de uma certa feição anarquista e comunitarista, como nos referimos.

Ainda analisando-se a diretriz participação popular, observa-se que, na questão das empresas estatais critica-se mais uma vez a co-gestão, argumentando-se que ela significaria co-gerir as empresas estatais em nome dos trabalhadores e defende-se a criação de conselhos de empresa com a presença da representação dos trabalhadores, porém fiscalizando, inspecionando e agindo como representantes da sociedade nestas empresas, isto é, seria uma radicalização da proposta de controle da sociedade sobre o Estado. Novamente e agora em termos diretamente do Estado, vamos reencontrar, portanto, a proposta dos conselhos. Na questão das empresas privadas vai surgir outra discordância referente à co-gestão, afirmando-se que, além de não corresponder à correlação de forças (nem o direito de greve estaria em vigência etc.) seria administrar o capitalismo e tornar os trabalhadores cúmplices da própria exploração e, daí a proposta ser direcionada para as lutas sindicais e cita-se, novamente, os delegados sindicais e as comissões de fábrica. Assim, direta ou indiretamente, contrapõe-se a organização na base à visão de participação mais ligada à social-democracia.

No ponto geral *Um programa para a sociedade* e, especificamente no ítem *A questão agrária*, detalha-se um conjunto de reivindicações, o que também indica a busca de uma maior sistematização. No tocante diretamente à organização e participação popular, aponta-se a necessidade do apoio às experiências de cooperação no trabalho e também aos movimentos comunitários, bem como explicita-se três reivindicações quanto ao controle (dos recursos públicos aplicados na agropecuária, controle social do crédito rural e controle da ação das empresas que comercializam insumos e equipamentos

agrícolas).

Relacionada à diretriz inversão de prioridades, denuncia-se o vínculo do modelo econômico com a violenta acumulação de capital e as relações com o arrocho salarial, a concentração da renda, dívida externa e internacionalização da economia e aponta-se que seria a organização dos trabalhadores que poderia reduzir a super-exploração e dilapidamento do território brasileiro. Desta maneira, observa-se que se vincula a estrutura econômica com as condições de vida da classe trabalhadora. Nas proposições, além da crítica à co-gestão, passa-se a centrar o foco na democratização do Estado e seu papel e contrapõe-se o apoio às empresas privadas às políticas sociais e afirma-se que ele não deveria ser o sustentáculo do lucro mas prestar serviços públicos para as amplas massas exploradas. Defende-se também que se reverta o papel das empresas estatais para suas funções públicas, direcione-se os impostos para os serviços públicos e não para incentivar o capital. Ainda em relação à democratização do Estado e agregando-se a melhoria nas condições de vida da população que já pagaria os serviços, antecipa-se algo importante, no caso o tema da privatização do Estado e, por extensão, a necessidade de seu papel como esfera pública. Nesta direção, critica-se sua privatização nos serviços públicos e sociais e aponta-se como exemplos o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), a medicina, a educação e a Universidade.

Prosseguindo-se, observa-se que há uma forte tônica do papel do Estado quanto às políticas sociais. No ítem intitulado questão social, incluido no ponto geral *Um programa para a sociedade*, explicita-se claramente a necessidade de vinculá-la ao Estado, fazendo-se isto através de denúncias e igualmente apontando a importância dos gastos sociais estatais, uma vez que, ressalta-se, as classes exploradas já pagariam impostos. Mas a questão social também remeteria para a hegemonia popular, envolvendo a luta contra a discriminação, o combate à transformação da maioria em minoria política (operários, camponeses, mulheres, negros, índios etc.) e a segmentação, cabendo ao partido buscar a unidade destas forças e setores e apoiar as lutas que ajudassem a socialização e utilização das potencialidades.

No ponto geral *Um programa para a conjuntura*, além de afirmar-se taxativamente que neste aspecto o PT teria melhores condições no seu programa, alinha-se várias reivindicações importantes como o combate à inflação (a política anti-inflacionária terminaria caindo nas costas dos trabalhadores, necessidade do aumento do salário real, salário-móvel e seguro-desemprego) e ao desemprego (aumento dos gastos do Estado para criar empregos, penalização das empresas que desempregassem trabalhadores). Introduz-se, de forma geral, a proposta de uma política fiscal que deveria excluir os impostos diretos da maioria dos trabalhadores, bem como atenuar os impostos diretos e iniciar a taxação progressiva da renda e do lucro, evitando-se, dentre outras coisas, o crescimento da dívida interna.

Já no grande ponto intitulado *Um programa de ação*, afirma-se claramente que isto seria o forte do programa e elenca-se algumas propostas. Na questão sindical e além da parte organizativa,

ressalta-se que o central seria responder como, através da organização, impor os interesses da coletividade sobre os interesses privados, isto é, introduz-se a contraposição entre o público e o privado. Na questão dos bairros, afirma-se que o Estado deveria custear os gastos sociais e não se adotar o mutirão, pois os trabalhadores já pagariam impostos e seriam novamente explorados. No final, sugere-se que o PT precisaria formar uma escola em cada núcleo do partido, visando sanar o problema e preparar uma educação para a hegemonia.

Na questão agrária do ponto geral *Um Programa para a sociedade*, observa-se que, dos dez itens elencados a ênfase é dirigida para a extensão dos direitos democráticos, civis e relativos a salários para o campo, elementos de política agrícola (preços mínimos etc.), redirecionamento das terras e controle dos recursos, projetando-se também para a área rural, algumas das conquistas dos trabalhadores no meio urbano.

Em relação à diretriz Estado, merece destaque a proposta considerada central de sua democratização[113] e justificada a partir da extrema centralização política e econômica do Estado brasileiro. Para tanto, enfatiza-se a criação de organização e mecanismos de representação da maioria da população para que esta, nas palavaras do documento, de fato mandasse no país. No ítem *A questão do Estado* e dentro do ponto geral *Um programa para a democracia*, volta-se ao assunto ao se afirmar que seria necessário tirar o Estado da condição de sustentáculo do lucro privado e torná-lo prestador de serviços públicos. Também como decorrência da centralização, no ponto geral *Um programa para a democracia*, defende-se a restauração da autonomia dos estados e municípios. O Estado, portanto, deveria ser descentralizado e atuar na prestação de serviços, adotar políticas sociais e não agir como instrumento do capital.

Outro aspecto relevante e já apontado em parte, remete para algo que somente muito tempo depois o partido irá também adotar, no caso a defesa do que poderíamos chamar da ampliação da face pública do Estado. Na questão agrária do ponto geral *Um programa para a sociedade*, repete-se mais que em outros documentos a idéia de ação pública do Estado (proibição da cessão de terras públicas e controle social dos recursos públicos). No grande ponto intitulado *Um programa de ação*, reafirma-se claramente na questão sindical que os interesses da coletividade deveriam ser impostos sobre os interesses privados, isto é, diríamos que se acentua a defesa dos interesses públicos ou algo semelhante. Na questão dos bairros, ressalta-se que os gastos sociais, levando em conta a autogestão popular, deveriam ser decididos e administrados pelas próprias comunidades e que isto indicaria a futura e chamada (aspas no original) des-necessidade do Estado. Ao se propor a transformação de alguns comitês setoriais como transporte e outros em conselhos de bairro, denomina-se isto de gestão social do Estado. Já na questão das empresas estatais, crítica-se, como já vimos, a co-gestão e propõe-se os conselhos por empresa com a participação dos trabalhadores fiscalizando o Estado, o que seria uma proposta de controle do Estado pela sociedade.

Analisando-se agora o documento em termos mais amplos, devemos ressaltar que além dos

novos aspectos já apontados ele explicita, mais que qualquer um outro até aquele momento, a síntese dos dilemas, contradições, inflexões e generalidades da concepção inicial de programa do PT, bastando-se lembrar, por exemplo, a ênfase, simultânea, no parlamento e na democracia direta. Mesmo que esta concepção tenha sofrido inflexões ao longo do tempo, especialmente com a introdução da função governativa e seus respetivos desdobramentos, o texto é bem expressivo daquele momento e da natureza movediça das propostas partidárias. Devemos lembrar também, que o próprio objetivo do documento e seus itens gerais e específicos já citados mostram a necessidade e a importância que os sindicalistas na ociasião atribuiam à elaboração de uma proposta e de um programa para o PT. Isto se torna evidente, inclusive, pelos dois grandes pontos iniciais, no caso *Sobre o método de elaboração do programa do Partido dos Trabalhadores* e *Sobre a concepção do programa*.

Para efeito de nossa análise porém, juntamos os dois devido à sua interligação. É bom lembrar também, que o documento tinha sido anteriormente encomendado pela Coordenação Provisória visando-se introduzir, sugerir e discutir um conjunto de pontos. Além do mais, ele demarca posição com a legalidade do partido ao afirmar que a discussão faria parte da construção do próprio partido e que não se tratava de fazer um programa para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que seria bastante fácil mas diferente do objetivo. Numa passagem posterior, diz-se que o programa deveria expressar o que o PT pretendia e o que ele realmente seria. Passa-se então a reafirmar que o programa deveria nascer das bases sociais ligadas ao partido. Que precisaria ser discutido e deliberado pelos núcleos partidários (não no sentido internista, mas recolhendo as questões dos movimentos sociais, debatendo com um amplo campo de trabalhadores e movimentos sociais e com uma discussão pública envolvendo também os não filiados). Num outro momento, deveria ser discutido pelas bases sociais mais amplas e trabalhadores de todas as categorias (moradores de periferia, funcionários públicos, camponeses e trabalhadores rurais, mulheres, negros, índios), a partir do recolhimento das questões colocadas pelo máximo de trabalhadores e de variados movimentos sociais.

Como em documentos anteriores, portanto, deixa-se claro que, assim como o partido,o programa seria um programa em construção e teria um caráter processual. Daí, prosseguir-se afirmando que ele deveria estar ligado ao compasso das reivindicações e da luta popular, expressando o que seria emanado das instituições populares, ou seja, o programa espelharia basicamente as lutas populares e não extrapolaria as respectivas reivindicações. O que poderia levar, no limite, se as reivindicações não remetessem para a elaboração e implementação de políticas governamentais, a que o programa deixasse de lado a função governativa do partido.

Afirma-se que o grande papel do PT e onde residiria sua radicalidade, seria na articulação entre suas propostas e as reivindicações das classes e dos movimentos sociais que pretendia representar, especialmente os interesses comuns dos trabalhadores e não, meramente, uma coleção de reivindicações, isto é, o central seria a unificação dos interesses dos trabalhadores e isto implicaria na organização da sociedade. Como decorrência, o programa deveria expressar e apoiar o conjunto das

[113] Como veremos posteriormente, a proposta de democratização e não do fim do Estado foi assumida especialmente pelo

lutas dos movimentos populares, o desejo de acabar com a exploração, a opressão etc. Incluindo-se as lutas e aspirações dos trabalhadores urbanos, assalariados rurais ou pequenos produtores e de outros setores populares e grupos discriminados como mulheres, negros e outros e procurando unificá-los, mesmo reconhecendo-se suas especificidades.

Podemos agora, sintetizar os pontos importantes e introduzir alguns novos. Em primeiro lugar, o programa não deveria ser elaborado a priori mas expressar o conjunto das reivindicações e lutas da classe trabalhadora e dos outros setores populares. Mas isto, como é ressaltado, não se daria através de uma simples coleção de reivindicações, mas cabendo ao partido articular o conjunto destas lutas e reivindicações, ou seja, as propostas teriam um caráter classista e daí compreender-se a crítica feita ao programa do PMDB, pois este procuraria somar reivindicações e não propor a hegemonia de um setor social. Em segundo, o programa não seria um lista de desejos aos chamados canais competentes, mas a explicitação dos passos imediatos a serem dados pelos trabalhadores, como mudarem a sociedade e o Estado, isto é, o que os trabalhadores estariam fazendo e o que fariam. Em terceiro lugar, tornava-se necessário diferenciar claramente o plano de atuação de um partido e o campo próprio dos movimentos sociais, uma vez que o PT não pretendia substituir, englobar e nem mandar (decidindo quais as reivindicações, as greves, formas de lutas etc.) nos movimentos sociais, mas apoiar suas lutas e daí a desnecessidade de se detalhar as formas de atuação dos movimentos e de fornecer receitas.

Mas se o programa procurava de um lado espelhar, apoiar e unificar as lutas dos setores explorados e dominados, por outro, e aqui começamos a explicitar os efeitos da visão naquele momento, corria o risco, no fundamental, de reduzir seu conteúdo e suas propostas ao plano conjuntural e atribuir ao partido uma certa passividade em termos de proposições. Não é de estranhar, para se ter uma idéia, que no quinto ponto geral intitulado *Um programa para a conjuntura* diz-se claramente que seria nesta parte que o partido teria condições de apresentar temas, assuntos, questões e problemas que interessariam aos trabalhadores. Complementa-se ao afirmar que aqui o PT seria identificado e expressaria os trabalhadores, sendo o partido o próprio programa e aponta-se em seguida algumas reivindicações consideradas essenciais, como o combate à inflação e ao desemprego e propostas correspondentes como salário-móvel, política fiscal que retirasse os impostos diretos para a grande massa dos trabalhadores etc. Para não deixar dúvidas quanto ao caráter momentâneo do programa, no grande ponto intitulado *Um programa de ação* enfatiza-se que este seria o forte do programa, pois, não havendo correlação de forças para propor-se poder, o central seria a articulação, unificação e atividades visando acabar com a atomização dos movimentos.

Restaria ainda, no tocante à concepção de programa do partido no documento, responder a uma interrogação: e por que, mesmo em termos conjunturais, o partido não deveria, a partir de seu programa geral, elaborar uma proposta de programa de governo? A resposta ou respostas a isto parece residir numa espécie de fusão ou simbiose entre a visão dos sindicalistas (partido e programa como expressão dos movimentos) e da esquerda organizada (a atividade ou função governativa, sob pena de

---

chamado eurocomunismo e exerceu uma forte influência no programa do PT.

cair-se no reformismo, somente seria válida após a chamada tomada do poder). Tanto pode ser verdade, que ressalta-se que não se deveria confundir o programa do PT com um programa de governo para quando o partido chegasse ao poder, uma vez que isto significaria apenas a administração do capitalismo e suas crises em nome da classe trabalhadora, ou seja, novamente recorre-se ao argumento de que a correlação de forças não possibilitaria naquela conjuntura a chegada ao poder.[114] Continuando-se com o mesmo raciocínio, afirma-se que apresentar um suposto programa de governo descaracterizaria a proposta do PT, tanto em função da correlação de forças como devido à sua reduzida abrangência e organização, que não o credenciariam para ser um portador da hegemonia da classe trabalhadora.

Ainda respondendo-se à mesma pergunta, ao se iniciar o ponto geral *Um programa para a sociedade* assegura-se que o PT não iria oferecer soluções para as grandes questões nacionais relativas ao tema, até porque seria cair na utopia e adotar paliativos e ilusões e, já que as classes exploradas e espoliadas não estariam no poder, seriam meras proposições abstratas. Assim, o programa se limitaria a fazer vigorosas denúncias e a apresentar a visão das classes trabalhadoras, sem cair numa listagem de problemas e detalhes e sem proposta de soluções específicas. Coroando o raciocínio e lógica da concepção, defende-se o socialismo, contudo argumenta-se que o programa não deveria ser socialista, pois, desta maneira, seria falsear e não refletir sua relação com as bases de onde o partido surgiu. Caso isto fosse feito, constituiria algo de cima para baixo e simples desejos de uma futura sociedade, bem como uma receita deduzida de princípios e não um compromisso com a luta imediata dos trabalhadores.

O documento analisado, porém, não obstante sua importância já apontada terminou caindo num certo esquecimento após algum tempo. Como a reunião no Colégio Sion em fevereiro de 1980, em São Paulo, aprovou apenas o *Manifesto*, mesmo adiando-se sua publicação visando organizar o partido nos municípios com vistas à legalização,[115] outras decisões foram adiadas para logo depois. Entretanto, em função da greve de 1980 no ABC, o novo encontro somente vai ocorrer em junho, mostrando que, ainda neste período, o movimento sindical exercia uma forte influência sobre a trajetória do partido.

De qualquer maneira, pelo menos entre o lançamento do documento *Pontos para a elaboração do programa* em fevereiro, e junho de 1980, ele funcionou como uma das referências e subsidiou o debate para o próximo evento do partido. Neste período, houveram várias discussões importantes a respeito do programa, inclusive introduzindo-se questões que somente depois de algum tempo também seriam incorporadas ao partido. Este intervalo de tempo é igualmente significativo, porque culminaria em junho com a elaboração do programa oficial e os estatutos.

A respeito especificamente do programa, Oliveira (1980), por exemplo, afirma que o PT estaria passando por um dilema ou tensões dialéticas, isto é, de um lado haveria muito mais um programa de ação (o que o partido deveria fazer de imediato, no caso unificar as reivindicações

[114] A negativa de se apresentar um programa de governo também é apontada por César (1995).

fragmentadas dos movimentos sociais num corpo de proposições políticas) e, de outro, a projeção de uma sociedade futura (o socialismo e não a social-democracia). Este dilema, ainda segundo ele, poderia desembocar, negativamente, num simples enunciado de reivindicações ou na tentação de se apresentar modelos acabados de sociedade.

De certa forma, a elaboração do programa naquele momento ou seu núcleo principal, ao serem dados passos mais decisivos na legalização do partido passa também a assumir contornos e conteúdos derivados de diferentes locais e contextos e explicitando, deste modo, a diversificação dos ambientes, do país e da própria formação do PT.[116] Seguindo Oliveira (1980), diríamos que entre fevereiro e junho de 1980 oscilou-se entre o programa de ação e a projeção de modelos acabados de sociedade ou, em alguns casos, a mescla e a superposição de ambos. Assim, é que podemos entender as próprias formulações do autor e as discussões e as deliberações de alguns núcleos e encontros estaduais.[117]

Para se ter uma idéia, no I Encontro Norte-Nordeste do PT, realizado em Fortaleza em abril e no ponto intitulado Linha para o trabalho nos bairros,[118] o expositor Francisco Auto Filho chegou a propor claramente a proposta de governo de trabalhadores como uma tradução da proposta da *Carta de Princípios*. Além do mais, e este ponto é fundamental, defendeu os conselhos de bairro que, segundo ele, funcionariam como governos dos bairros, de forma autônoma dos partidos e do Estado, coordenando o conjunto de entidades locais, reivindicando o controle comunitário visando administrar diretamente escolas, cooperativas de consumo e produção etc. Mesmo que nem todas suas propostas tenham sido aprovadas, sendo deliberado no encontro, fundamentalmente, que os núcleos do PT deveriam estimular a criação de conselhos de bairro, ficam claros alguns aspectos centrais, tais como: surge novamente e de forma explícita a defesa dos conselhos populares como uma dualidade de poderes, mesmo sem esta denominação; a idéia do conselho vem diretamente colada à de governo dos trabalhadores; ambas as propostas guardam sintonia com a esquerda.[119]

Já no Encontro de São Paulo, embora não tenha refletido diretamente as reivindicações dos bairros, o seu eco se faria sentir depois. No evento, onde se poderia esperar uma discussão mais acirrada sobre o conteúdo do programa e uma posição mais contrastante com as assinaladas sobre governo de trabalhadores e conselhos comunitários ou populares de cunho marxista, em função do peso dos sindicalistas e intelectuais, terminou perdendo-se nas discussões sobre o regimento interno e praticamente sem discutir o conteúdo das propostas.[120]

Quanto ao Rio Grande do Sul, a discussão e as decisões envolveram aspectos diversos. Em primeiro lugar, nota-se que o projeto de programa aprovado[121] vai muito mais na direção da esquerda

---

[115] Sobre o assunto, ver Keck (1991).
[116] Embora não extraia consequências político-teóricas mais detalhadas sobre a diversidade de formação do PT e seu programa, este aspecto é acentuado por Keck (1991).
[117] Para efeito deste trabalho e em função dos governos analisados na Tese, nos restringiremos às informações sobre os estados ou capitais do Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul.
[118] Sobre o assunto, cf. O "GOVERNO ..." (1980).
[119] Seria interessante ressaltar que o expositor Francisco Auto Filho, além de ser a principal referência do PT cearense naquele momento, era um intelectual com origens trotskistas.
[120] Consultar ENCONTRO ... (1980).
[121] Ver o texto em "O PT CONCLAMA ..." (1980).

organizada e com formulações ligadas ao chamado marxismo, especialmente ao se referir a uma sociedade socialista e democrática. Em segundo, o documento aprovado listou e detalhou grandes itens que guardavam estreita relação com as diretrizes gerais, como A luta pelas liberdades democráticas, A luta por melhores condições de vida e trabalho, A questão nacional, A questão agrária, Os direitos dos negros, Os direitos dos índios e de todas as minorias e A questão internacional. Ao detalhar várias medidas dos referidos itens chegou-se próximo a um programa de governo, mesmo não se falando de estratégias de implementação, recursos, metas, cronograma etc. Neste sentido, num grande item chamado A luta pelas liberdades democráticas, além de algumas reivindicações anteriores constantes nos documentos nacionais, toca-se em vários pontos da diretriz Estado ao enfatizar-se a restauração da autonomia municipal e ao se propor uma Assembléia Nacional Constituinte, livre, democrática e soberana e defender, novamente, um governo de trabalhadores. Na Luta por melhores condições de vida e trabalho, além da relação com a diretriz inversão de prioridades, reitera-se a proposta da estatização da indústria farmacêutica, das clínicas privadas e a socialização da medicina e sob o controle operário e dos trabalhadores, ou seja, a participação popular. Na Questão nacional, chama a atenção a defesa da nacionalização e estatização de todas as empresas estrangeiras, estatização de todas as fontes de energia e de grandes empresas e bancos e outras, isto é, reafirma-se a visão estatizante da esquerda. Em terceiro e último lugar, um dos núcleos de trabalho comunitário de Porto Alegre apresentou indicações básicas visando orientar o partido para quando este assumisse o governo municipal.[122] Neste caso, diríamos, mesclou-se à bandeira propagandística de um governo de trabalhadores sugestões mais relacionadas a um partido governante.

Em contraste com o encontro em Fortaleza e com as deliberações do Rio Grande do Sul, o documento do núcleo municipal de São Bernardo do Campo em São Paulo e que expressava o centro do pensamento dos sindicalistas, critica explicitamente a proposta de governo de trabalhadores e atribui a bandeira a grupos de esquerda que estariam visando radicalizar o discurso petista.[123] Ao que parece, portanto, ou a influência da esquerda estaria crescendo numa proporção indesejada por alguns sindicalistas, ou estaria aliando-se aos cristãos nos movimentos de bairro, mesmo que parte expressiva destes ainda não tivessem entrado no partido. Na periferia da capital do estado de São Paulo, por exemplo, pode-se ter uma idéia disto. No caso do bairro Itaim Paulista, Zona Leste, num ato público promovido pelo movimento de bairro em fevereiro de 1980, a maior faixa vinha com os dizeres Contra o governo dos patrões, Por um governo dos trabalhadores.[124] Além do mais, independente de se apoiar a referida bandeira política os núcleos por locais de moradia também começavam a fazer um conjunto de reivindicações, que posteriormente seriam incorporadas de forma mais sistemática e constante ao programa partidário. No bairro de Grajaú, Zona Sul de São Paulo, no lançamento do núcleo ressaltou-se a importância do movimento de favelas e as lutas relativas à água e a terrenos clandestinos.[125]

Fica claro portanto, que em termos gerais havia dois entendimentos sobre a visão de programa

[122] Consultar GAÚCHOS REALIZAM ... (1980).
[123] A este respeito, ver as deliberações do encontro do referido núcleo em "MOSTRAR ... (1980).
[124] Cf. Bava (1980).

partidário. No primeiro caso, a ênfase recaía num programa de ação ou plataforma de lutas e, no segundo, a visão dirigia-se para propostas de longo prazo e centrava sua atenção nos princípios e valores, especialmente o socialismo. Ao mesmo tempo, e este ponto é central, existia um consenso implícito e uma certa desatenção quanto à necessidade de uma proposta de programa de governo ou algo equivalente naquele momento, ou seja, o programa partidário geral dispensaria orientações governamentais, devido à existência da ditadura que impediria qualquer governo de esquerda e à preocupação com a legalização do partido ou em função das concepções dos diferentes agrupamentos.

No início de junho de 1980, ocorreu no Instituto Sedes Sapiente em São Paulo o Encontro Nacional. O evento foi convocado para aprovar o Projeto de Programa e os Estatutos e eleger, conforme a lei, a Comissão Nacional Provisória. No informe sobre as discussões do programa, Irma Passoni apontou as seguintes divergências:[126] inclusão ou não da proposta de governos dos trabalhadores; caráter do PT, como frente ou partido; PT, socialista ou não; definição do PT como um partido de classe; a questão do poder dentro do partido, especialmente as relações entre núcleos e diretórios; papel dos parlamentares; os caminhos da legalização; palavras de ordem no combate à ditadura militar.

As discussões do encontro, segundo Machado (1980), terminaram polarizadas no geral em dois campos. De um lado, aqueles que se aferravam à *Carta de Princípios* e defendiam um partido sem patrões, a luta por um governo de trabalhadores e o fim da exploração capitalista. De outro, os que se opunham a estas propostas para evitar problemas na legalização (proibição de partidos classistas etc.), que preferiam definições mais amplas ou um partido de caráter mais tático. Em outras palavras, além da contraposição entre uma parte da esquerda, os sindicalistas e os intelectuais, houve um corte transversal, uma vez que a visão do PT como um partido tático estava mais próxima a outros grupos de esquerda como o MEP. Ligado a isto, grande parte das discussões remeteu para o debate sobre o tipo de partido, se o PT deveria ser um partido classista ou um partido de massas ou, mais precisamente, se ele deveria ser um partido tático ou um partido estratégico.[127] Mesmo dentro da própria esquerda organizada, não houve consenso quanto ao assunto, já que o MEP, a AP, o PCBR e outros grupos encaravam o PT muito mais como um partido tático ou frentista, o que, por sua vez, repercutia sobre a questão do programa. Tanto que o PCBR defendia que o partido tivesse um programa de mobilização, mas não um programa de governo.[128]

Outros grupos como a Fração Operária (FO) e a DS, por seu turno, defendiam a construção do PT como um partido e consideravam que o programa estaria condicionado a esta visão e que isto seria resolvido oportunamente. Porém, ao que saibamos, não apresentaram propostas claras de um programa de governo, apesar de que a DS, através de sua influência no Rio Grande do Sul, tenha esboçado algumas linhas a este respeito ou não discordado tão radicalmente da orientação do encontro referido.

---

[125] Ver DOMINGO ... (1980)..
[126] Ver A NOSSA VEZ ... (1980).
[127] Para a reconstrução da reunião do PT em junho de 1980, consultar especialmente Pont (1992) e Keck (1991).
[128] A AP e um setor da Ala Vermelha, segundo Berbel (1991), também não tinham grande interesse em um programa de governo, porém muito mais numa plataforma de luta.

De qualquer forma, foi aprovado o *Programa*[129] e publicado no Diário Oficial da União em 21 de outubro de 1980, bem como uma plataforma de lutas ou *Plano de Ação do Partido dos Trabalhadores*, como foi chamado. Como observaremos em seguida, além de seu caráter oficial o texto difere em vários aspectos do documento analisado antes, no caso *Pontos para a elaboração do programa*, embora reafirme, no tocante ao PT, algumas características gerais atribuidas a ele, como partido ligado às suas bases, democrático, instrumento de ação política dos trabalhadores visando suas conquistas econômicas e sociais etc.

Mas é em relação aos princípios e valores, que surgem inicialmente as diferenças. A expressão socialismo, novamente desaparece do *Programa* e apenas de passagem e com menores referências é insinuada (sociedade sem explorados e exploradores). Já a democracia continua ocupando um lugar central, mantendo seu caráter classista e os vínculos estreitos com os movimentos sociais. A democracia pela qual se lutaria, iria requerer a garantia de que os trabalhadores é que deveriam dirigir, segundo seus interesses e os de suas bases, as decisões econômicas e políticas do país. Esta luta, naquele momento, privilegiaria o direito de organização dos trabalhadores em todos os níveis e a democracia proposta teria valor permanente e não admitiria a exploração e marginalização daqueles que construiriam a riqueza no país. Além do mais, a democracia seria algo vazio ao existirem a discrimação (contra mulheres, negros etc.) e a opressão, uma vez que os trabalhadores, de qualquer raça e cultura, seriam marginalizados social e politicamente, incidindo isto sobre ambos os sexos.

Como a democracia residiria, fundamentalmente, nos interesses e organizações populares, repete-se mais uma vez que as lutas democráticas não poderiam ser limitadas ao parlamento, mas envolveriam principalmente os sindicatos, as fábricas, bairros e campo, isto é, o grande peso atribuido ao parlamento como representação popular contido nos *Pontos para a elaboração do programa* é reduzido, assim como tinha ocorrido com a primeira versão do *Manifesto*. Uma democracia efetiva, pressupunha igualmente o combate ao regime militar repressivo (Lei de Segurança Nacional etc.), o fim da centralização do poder no Executivo, a desativação dos órgãos policiais que violentariam as organizações e os movimentos populares e a ampla liberdade de organização partidária sem a qual as eleições não seriam democráticas. Amplia-se a visão de democracia para o campo social, ao se afirmar que uma nação verdadeiramente democrática teria os serviços de saúde e educação gratuitos e tratados como direitos básicos.

Quanto às relações do PT com a democracia, no fundamental aponta-se alguns aspectos já mencionados anteriormente, quais sejam: que o partido teria nascido no momento em que a democracia emergia como uma das grandes questões da sociedade brasileira; o próprio partido já significaria uma conquista democrática e, ao mesmo tempo, um instrumento de avanço da democracia

[129] As informações relativas ao *Programa*, especialmente no tocante às datas de sua aprovação, são controvertidas. Para se ter uma idéia, Gadotti; Pereira (1989) afirmam que após sucessivas elaborações o documento somente veio a público em 1986 e foi oficializado em março deste ano. Já Azevedo (1995) diz que o *Programa* e o *Estatuto* foram aprovados em setembro de 1981, por ocasião da I Convenção Nacional em Brasília. Por sua vez, Keck (1991) e PARTIDO ...(1998) apontam a reunião de junho de 1980 como sendo a data da aprovação do *Programa*. Tendo em vista estas diferenças e o caráter oficial do documento, nos basearemos mais uma vez na versão do próprio partido e na cobertura do jornal Em Tempo e consideraremos que a aprovação do *Programa* ocorreu em junho de 1980.

no país; o PT seria democrático, pois suas intervenções nas diferentes questões decorreriam das soluções oriundas das bases sociais e daí, também, sua democracia interna; que esta democracia interna seria igualmente refletida nas lutas democráticas e no parlamento, uma vez que as propostas, votações e alianças expressariam o programa e a vontade do conjunto partidário.

Sobre as diretrizes, a participação popular reaparece, como outros pontos, através de propostas anteriores como a organização, a presença e a participação política dos trabalhadores em todos os níveis das decisões econômicas e políticas do país. Porém, observa-se que um conjunto de proposições, principalmente aquelas do documento anterior referente à autoorganização nas suas mais variadas formas, são retiradas do documento oficial.

No tocante à inversão de prioridades, devemos relevar que apesar da generalidade e de propostas centradas na parte agrária e agrícola (aproveitamento da terra atendendo aos interesses dos trabalhadores rurais e do conjunto da população do país, extensão dos direitos para os trabalhadores rurais, nacionalização do solo e do subsolo, instrumentos econômicos e financeiros de apoio etc.), podemos encontrar algumas observações mais orientadas ou insinuadas na direção de um programa de governo dentro do sistema capitalista. Afirma-se, para se ter uma idéia, que: o partido deveria estar preparado para propor alternativas profundas nas estruturas econômicas e políticas; o PT desenvolveria alternativas contrapostas às posturas tecnocráticas; junto à atuação popular e ao lado dos setores profissionais organizados e engajados atinentes à energia e matérias-primas, política agrária, fundiária, industrial e urbana, as ações precisariam voltar-se para as necessidades do povo. Ressaltando a educação e saúde, afirma-se que o partido lutaria junto com sua base social para desenvolver uma política de atuação sobre elas e se diz que estas áreas e a alimentação e a cultura seriam direitos básicos e que estariam sendo transformados em fonte de enriquecimento de uma minoria. Cita-se ainda a saúde e a educação como setores que estariam sendo privatizados, isto é, coloca-se de um lado o lucro e, de outro, indiretamente cobra-se do Estado a obrigação de responsabilizar-se pelas políticas sociais, vistas, por sua vez, como direitos.

Já na diretriz sobre o Estado, apenas indica-se a luta contra o regime opressivo e centralizado no Executivo (desmantelamento da máquina repressiva etc.) e afirma-se, de passagem, que o PT deveria construir uma alternativa de poder econômico e político contra os interesses do grande capital nacional e internacional, bem como avançar na direção de uma sociedade sem explorados e exploradores. E, como já assinalamos, critica-se explicitamente a privatização nas áreas de saúde e educação.

Sintetizando, diríamos que o *Programa*, agora de caráter oficial, não obstante suas repetições (proposta nascendo das bases, inacabada e de acordo com as lutas dos explorados e oprimidos, inexistência de soluções de cúpula e observações similares) introduz e de maneira um tanto tímida, uma postura mais favorável a programa de governo. Além de se referir à necessidade da criação de alternativas e citar áreas ligadas às políticas governamentais, ainda se chama a atenção, em dois momentos, sobre a importância de se levar em conta as peculiaridades locais e regionais e se assume

de modo mais claro a questão da preservação do meio ambiente. O processo de legalização, portanto, enquanto um elemento da variável institucional, termina condicionando de uma maneira ou de outra uma postura mais aberta do partido para a função governativa.

Como anexo do documento em análise, encontramos o *Plano de Ação do Partido dos Trabalhadores* e que se limita, pelo seu próprio objetivo, a questões de ordem conjuntural. Vejamos, sinteticamente, suas propostas que estão distribuidas em pontos ou partes diferentes. No ponto I, em Liberdade de organização partidária e sindical, ele versa especialmente sobre as reivindicações dos sindicalistas como liberdade e autonomia sindical e outras já citadas. O ponto II, intitulado Desmantelamento dos órgãos de repressão política e fim da legislação de exceção, remete para o combate ao regime militar e a proposta de eleições diretas em todos os níveis. Já o ponto III, que é o Combate à política salarial, reafirma reivindicações também já assinaladas como garantia no emprego, escala móvel de salários e redução da jornada de trabalho. O ponto IV, denominado Por melhores condições de vida, é o único que acrescenta algumas coisas menos recorrentes e diretamente ligadas à diretriz inversão de prioridades, como a amplitude e variação dos setores elencados (saúde, saneamento, habitação, posse da terra nas áreas urbanas, urbanização, educação, transporte coletivo e creches) e também ao Estado (contra a privatização, propostas do Estado assumir os serviços básicos nas favelas e bairros populares, caráter público dos serviços etc.). Quanto aos outros pontos, ou seja, o V que é Sobre a questão Agrária, o VI chamado de Independência nacional e o VII intitulado Apoio aos movimentos de defesa dos direitos das mulheres, negros e índios, apenas reafirmam reivindicações e propostas vistas anteriomente.

Registre-se que o encontro de junho de 1980 igualmente debateu a proposta do *Estatuto* [130]do PT, embora não se tenha chegado a uma aprovação final. Durante o evento, algumas divergências ficaram claras e uma delas aludia ao caráter deliberativo ou consultivo dos núcleos. Surgiu também a idéia de um *Regimento Interno* para ultrapassar a exigência da lei relativa ao *Estatuto*, expressando, por sua vez, um confronto interno no partido sobre a proporcionalidade nas instâncias. Foi decidido então, que uma comissão de advogados escolhida no encontro redigiria um documento. Após algumas discussões, a Comissão eleita aprovou o texto que analisaremos em seguida.[131]

Passando-se então para a análise do *Estatuto* e chamando a atenção para alguns aspectos gerais sobre a obrigatoriedade da lei, observa-se que o partido procura ultrapassar as barreiras de ordem legal através de alguns mecanismos, visando, desta maneira, assegurar a democracia interna e a chamada construção partidária de baixo para cima. Exemplos disto seriam: filiação de jovens acima de 16 anos, isto é, sem terem atingido ainda a condição legal de eleitor aos 18; introdução, papel e

[130] Apesar de PARTIDO ... (1998) colocar o *Estatuto* ao lado dos outros documentos aprovados em 1980, no caso o *Manifesto* e o *Programa*, há um consenso entre os autores de que o *Estatuto* somente teria sido aprovado depois, citando-se como regra a data da 1ª Convenção Nacional em setembro de 1981 em Brasília. A este respeito, ver Keck (1991), Pont (1992) e Azevedo (1995). Entretanto, ao consultarmos a resolução sobre o *Regimento Interno* de agosto de 1981 e antes da referida Convenção, observa-se que ele remete para o *Estatuto* feito anteriormente e orienta-se por este, inclusive citando artigos. Por esta razão, mais uma vez seguiremos as Resoluções já citadas, mesmo que o *Estatuto* tenha sido referendado somente em outra ocasião.

[131] Sobre estes encaminhamentos e algumas das justificativas preliminares referentes às tentativas de assegurar a democracia interna, ver a explicação que antecede o *Estatuto* em PARTIDO ... (1998).

importância atribuída aos núcleos de base; filiação através dos núcleos setoriais e não exclusivamente via domicílios eleitorais; adiamento de outras questões para o Regimento Interno.

Do ponto de vista dos princípios e valores, especialmente se for levado em conta o caráter legal do documento, pouco é acrescentado sobre o assunto. Além da continuidade da exclusão sobre o socialismo, em relação à democracia aponta-se como um dos deveres dos filiados o exercício do controle sobre a atuação dos parlamentares ou ocupantes dos postos no Executivo, seja aprovando ou rejeitando. No entanto, o mais importante no que se refere à democracia interna remete para os filiados organizados em núcleos de base ou simplesmente núcleos. Embora eles não tenham adquirido o caráter deliberativo, mas de orgãos de cooperação ao lado do Conselho de Ética e outros, sua presença é recorrente e importante na maior parte do documento. Mesmo que sua existência no *Estatuto* esteja condicionada à iniciativa da Comissão Executiva Municipal e aprovação do Diretório Regional, deveriam ocupar um lugar importante. Para se ter uma idéia, fariam parte, junto com a Convenção Municipal e Diretório Municipal, da seção municipal do partido e estariam presentes às Convenções para cooperarem nas discussões pertinentes. Dentre as suas funções, poderiam opinar e submeter às instâncias partidárias questões municipais, estaduais e nacionais, bem como garantir e aprofundar a democracia interna e educar politicamente os filiados.

Procurando disseminar os núcleos e atribuir-lhes o papel essencial de vincular o partido às bases sociais e políticas, eles poderiam ser formados através de locais de moradia, categoria profissional, local de trabalho ou movimentos sociais e atuariam em planos diferentes e com várias possibilidades de influenciar o partido, tais como: manifestar-se de forma justificada e comunicando ao Diretório Municipal a aprovação ou rejeição de filiados; através da Comissão Executiva Municipal, um terço dos núcleos de base poderia convocar extraordinariamente o Diretório Municipal; por provocação dos núcleos, deveriam ser apuradas violações da disciplina e da ética partidária; as decisões políticas do Diretório Municipal seriam tomadas após a consulta aos núcleos. Além disto deve-se registrar uma espécie de reforço quanto ao controle a ser exercido, especialmente sobre os parlamentares, já que se fala muito pouco no tocante aos prefeitos. Assim, os projetos dos vereadores para serem apresentados à Câmara Municipal, deveriam passar previamente pela Comissão Executiva e Diretório Municipal (DM) e pelos núcleos. Em caso de regime de urgência, os projetos dos vereadores ou dos prefeitos poderiam ser apresentados com justificativas às instâncias partidárias que, por sua vez, decidiriam quanto à sua apresentação ou não aos núcleos. Estes ainda tinham o direito de levantar questões importantes para as bancadas e órgãos partidários e, desde que assumidas por um terço deles, seriam levadas na devida conta.

Passando-se para as diretrizes gerais, em função do próprio objetivo e teor do documento não encontramos muitas referências significativas e explícitas. No caso da participação, além da relevância da atuação dos filiados nos núcleos, seria competência dos Diretórios Distritais e Comissões Executivas Distritais, dentre outras coisas, a participação nos movimentos de comunidades locais e a obrigação das instâncias também manter o vínculo com as bases sociais e políticas. As outras

diretrizes, por seu turno, estão ausentes no documento. Apesar disto, esta ausência pode denotar questões importantes, pelo menos no caso do Estado, uma vez que o centro da atenção é dirigida aos parlamentares e não a membros do Executivo e isto pode ser observado, por exemplo, pelo espaço reservado aos parlamentares, sua presença nos órgãos de direção partidária e na atenção dispensada a eles e contraste com pouquíssimas referências ao Executivo.

É também na natureza do mandato, que o *Estatuto* vai procurar impigir seus traços. Além do dever dos filiados opinarem sobre os parlamentares e membros no Executivo, deixa-se bem claro que o Diretório Municipal iria estabelecer o plano de ação do partido e as diretrizes para a atuação dos vereadores, bem como decidir sobre as contribuições financeiras. Lembra-se que os núcleos, de forma direta ou indireta, deveriam exercer influência sobre a atuação dos parlamentares e membros do Executivo e agindo, ao lado das instâncias formais do partido, como canais controladores de uma espécie de mandato imperativo ou algo do gênero.[132] Mas este tipo de mandato, como indicamos, termina sendo muito mais dirigido aos parlamentares do que aos membros do Executivo, embora, ao se falar nele deixa-se implícito sua importância. De qualquer forma, esse controle previsto, indiretamente dos núcleos e diretamente das instâncias partidárias sobre os parlamentares e, especificamente, sobre mandatários no Executivo ou governo, a nosso ver, além de expressar a idéia de um mandato imperativo, continha a possibilidade de alguns desdobramentos, tais como: a subordinação dos governos e de suas políticas ao controle partidário; a integração entre as instâncias partidárias e as atividades dos parlamentares e dos governos.[133] Quanto à visão de programa, afirma-se, como mais uma tentativa de vincular o partido aos setores populares, que um dos deveres dos filiados seria o conhecimento do país e dos problemas dos trabalhadores.

Também no citado encontro de junho de 1980, foi tirada a Comissão Nacional Diretora Provisória, sendo aprovada uma chapa única de composição entre os sindicalistas que apoiavam Lula e a esquerda organizada que estava agrupada em torno de José Ibrahim. Outros setores de esquerda, incluindo-se a DS, não quiseram lançar uma outra chapa e preferiram criticar a exclusão da proporcionalidade e, assim, a minoria ficou fora da direção do partido, inclusive nomes importantes como Paulo Scromov.[134] Neste sentido, a polarização não se deu, pelo menos na composição da nova direção, exclusivamente entre os sindicalistas e intelectuais e o conjunto da esquerda, como ocorrera em ocasiões anteriores.

Observando-se a composição da Comissão Nacional Diretora Provisória, nota-se que os sindicalistas, mais uma vez, continuaram com ampla maioria e um peso determinante na direção partidária. Isto pode ser comprovado através do seguinte: Lula passa a ocupar a presidência ao substituir Jacó Bittar, que era anteriormente o Coordenador Geral; dos 11 membros titulares, 7 eram sindicalistas ou ex-sindicalistas; dos 4 membros suplentes, 3 eram sindicalistas; dos 5 membros da Executiva da mesma Comissão, 5 também eram sindicalistas. Simultaneamente, deve-se registrar a

[132] Sobre os mandato imperativo, ver especialmente Bobbio (1986).
[133] Como veremos depois, estas questões foram traduzidas na linguagem do PT como relações entre partido e administração.
[134] Ver, sobre o assunto, a transcrição da nota de protesto da minoria em A CONSTRUÇÃO ... (1980).

presença de outros grupos. A esquerda organizada incluida na chapa, por exemplo, passa a ocupar 3 lugares efetivos na Comissão, no caso Wanderly Farias de Souza, Luiz Soares Dulci e Manoel da Conceição e 2 na suplência, isto é, Osmar Mendonça ou simplesmente Osmarzinho e Hélio Doyle, apesar de ficar ausente da Executiva.[135] Já os parlamentares ocupam 2 lugares nos efetivos e 1 na Executiva e os intelectuais apenas surgem através de Francisco Weffort[136] na suplência. Quanto aos cristãos, não aparecem em nenhum dos lugares mencionados, já que sua entrada em bloco no partido foi posterior,[137] apesar da potencialidade das afinidades eletivas, da influência crescente das reivindicações nos bairros no programa partidário e do inestimável apoio à greve dos sindicalistas do ABC em 1980.[138] Sua entrada, ocorreu especialmente através das CEBs e dos trabalhos de bairro na capital paulista,[139] porém, foi algo progressivo e mesmo nas eleições de 1982 ainda existiam setores fora do PT.[140]

Contudo, apesar desta ou daquela composição da Comissão, deve-se recordar que o PT marchava a passos rápidos para sua legalização e, mesmo com suas inovações, passava também a ter deveres perante a lei. Assim, o partido terminou ao longo do segundo semestre de 1980 centralizando sua atenção no *Estatuto* e no *Regimento Interno*. Em outras palavras, a institucionalidade, no geral e a legalização do partido em particular, continuavam a receber uma maior atenção e a ter um peso considerável sobre os destinos do partido.

Após o evento de junho de 1980, o PT promoveu seu 1° Encontro Nacional nos dias 8 e 9 de agosto de 1981, na Assembléia Legislativa de São Paulo. Compareceram mais de 200 delegados, foram aprovadas as resoluções sobre *Desemprego*, *Eleições* e *Regimento Interno*, referendados

---

[135] Dos três titulares da esquerda, vejamos alguns dados: embora Wanderly Farias de Souza (do estado da Paraiba) apareça em outras listas como pertencendo à pastoral ou representante dos cristãos, na verdade ele fazia parte ao mesmo tempo de um grupo regional de esquerda localizado no Nordeste e intitulado Esquerda do PCR (EPCR) e que, na época, era constituido por uma parte do mesmo PCR e ex-membros da AP. Quanto a Luiz Soares Dulci (MG), ao que se saiba ainda tinha ligações naquele momento, com o MEP. Já Manoel da Conceição, apesar do grande esvaziamento da AP, era considerado como membro desta organização. Quanto aos suplentes Hélio Doyle (DF), as informações conseguidas pelo autor levam-no a considerá-lo como membro da Ala Vermelha e Osmar Mendonça ou simplesmente Osmarzinho, fazia parte de um grupo regional de São Paulo.

[136] Apesar de Francisco Weffort aparecer na suplência, isto não diminui a importância dos intelectuais no evento (coordenando mesas etc.), uma vez que o crescimento foi progressivo e não traduziu-se exclusivamente na ocupação de cargos. Além da assessoria, formal ou informal, grande parte dos documentos do partido passaram a ser escritos por eles, principalmente por Weffort. Ver a entrevista de Paulo Vannuchi em Harnecker (1994).

[137] Embora não se refira exclusivamente à composição da direção partidária nacional tirada em junho de 1980, Nicolau (1996) chama a atenção para o fato de os cristãos ocuparem uma posição desproporcional à sua influência. Entretanto, o autor considera equivocadamente que os cristãos sempre tiveram um peso muito grande desde a formação do partido e não leva em conta que a entrada da sua maioria foi somente a partir de 1980. O engano do autor ao que parece, deriva, por sua vez, de um erro de Rodrigues (1990), já que este atribui à Igreja Católica o papel de uma das principais instituições promovedoras do PT já na sua criação. Diferente do que afirmam os referidos autores, Berbel (1991) lembra que a *entrada tardia* dos cristãos deveu-se, especialmente, à dicotomia estabelecida por eles entre autonomia do movimento e a organização partidária. Somente depois, com algumas posições adotadas pelo PT (classismo que seria identificado aos pobres, núcleos assemelhando-se às CEBs e a reduzida presença de políticos profissionais) é que os cristãos iriam aderir ao partido. A estes pontos, Frei Betto acrescenta outro fator de aproximação, no caso o fato de o PT não ser um partido comunista. Ver sua entrevista em Harnecker (1994). Também sobre a entrada posterior dos cristãos, consultar Doimo (1995) e Keck (1991).

[138] Para se ter uma idéia, apesar da simpatia os cristãos ainda não tinham entrado em bloco no PT, como fica muito claro no Encontro dos Movimentos Populares em 24 de fevereiro de 1980. Cf. NORDESTE ... (1980) e Betto (1980). Quanto ao apoio dos cristãos aos sindicalistas nas greves, especialmente em 1980, dentre outros, consultar Ianni (1980).

[139] Expressivo a respeito do envolvimento progressivo dos cristãos, foi a pressão de setores destes e dos movimentos de bairro, que terminaram, por exemplo, levando à entrada do deputado estadual Sérgio dos Santos para o PT. Ver PT CONQUISTA ... (1980).

[140] Cf. Berbel (1991).

documentos anteriores e eleito o 1° Diretório Nacional com 92 membros.[141]

Iniciando nossa análise sobre a resolução intitulada *Desemprego*, mesmo levando em conta seu tamanho reduzido é possível tecer algumas breves considerações sobre o documento. Em primeiro lugar e como era de se esperar, o texto está diretamente centrado no combate ao desemprego. Entretanto, vale a pena mencionar o fato de que se chama a atenção sobre a política recessiva do regime militar e são destacados os aspectos gerais da economia no país. Em segundo, o partido conclama seus militantes para realizarem um encontro sindical visando unificar a sua atuação. Em terceiro lugar, e isto é importante, ao falar dos militantes trabalhadores rurais é afirmado que o PT traçará uma política agrária visando atender aos seus interesses. Neste caso, portanto, acenava-se mesmo que rapidamente com o compromisso de uma política nesta direção, ou seja, algo propositivo no programa.

Na outra resolução, denominada *Eleições*, observa-se que o PT vai interagindo cada vez mais com o ambiente ou entorno institucional, isto é, a proximidade das eleições de 1982 fortalece o objetivo da legalização e a influência da institucionalidade, embora tente-se firmar a identidade partidária anterior ao se decidir lançar candidatos em todos os níveis e não estabelecer alianças. Ao mesmo tempo, procura-se imprimir uma orientação além dos estreitos limites das legislações partidária e eleitoral impostas pelo regime e daí a tentativa de se manter a democracia interna prevendo discussão nos encontros municipais, estaduais e nacional sobre as eleições, a aprovação dos programas de governo, da tática eleitoral e da escolha dos candidatos. A influência crescente da institucionalidade, ressalte-se, vinha acompanhada de uma menor importância naquele momento do movimento sindical, uma vez que a repressão violenta no ABC em 1980, e as subsequentes demissões de operários[142] arrefeceram, pelo menos provisoriamente, o ímpeto dos sindicalistas.

Voltando ao documento, embora seu objetivo seja mais direcionado à orientação do funcionamento interno do PT e procure dar uma maior precisão a alguns pontos deixados em aberto pelo *Estatuto*, é possível fazer algumas observações sobre os assuntos que temos tratado. No tocante ao socialismo, por exemplo, continua sem nenhuma referência direta ou indireta e, de passagem, aborda-se apenas a democracia, propondo a luta por eleições livres e diretas e criticando alguns mecanismos criados pelo regime militar que desvirtuariam o voto democrático, tais como o voto vinculado, sublegendas e outros.

Sobre as diretrizes, a participação aparece, além da democracia interna, quando se procura vincular a presença nas eleições com a organização através dos núcleos, ou seja, dever-se-ia ampliar e intensificar as atividades de nucleação em massa aproveitando o momento eleitoral. Neste sentido, busca-se também, como no *Estatuto*, não encerrar o partido na mera disputa eleitoral e prosseguir com a perspectiva da organização dos setores populares. Já a inversão de prioridades, é tocada apenas quando se refere à posse da terra para quem nela morasse e trabalhasse.

---

[141] Segundo PARTIDO ...(1998), além do *Manifesto* e o *Programa*, o *Estatuto* também foi referendado neste Encontro e não na Convenção em Brasília no mesmo ano, como afirma dentre outros, Azevedo (1995). Provavelmente o autor, aponte para o referendo de caráter oficial, pois o evento teve este teor.

Na diretriz referente ao Estado, entretanto, encontramos alguns aspectos importantes além da crítica ao regime (na legislação eleitoral e outros pontos). Ao se propor em termos indicativos três eixos para o programa de governo, dois deles, além da posse da terra, estão diretamente ligados ao Estado e reafirma-se a luta contra o regime militar e releva-se a democratização da administração pública. Apesar desta ser mais vislumbrada na participação dos trabalhadores nos centros decisórios, e não se refira a transformações mais gerais na estrutura e funcionamento do Estado e particularmente nos governos, estão implícitas duas questões: em primeiro lugar, abre-se novamente a possibilidade de *ser governo* ainda no sistema capitalista, abandonando-se de vez a proposta meramente propagandística de um governo de trabalhadores, acenando indiretamente para a perspectiva da função governativa independente dos trabalhadores estarem ou não bastante organizados e antes da chamada *tomada do poder*; em segundo, ao se falar de democratização da administração pública e, igualmente por vias indiretas, é reconhecida uma face pública do Estado e relativiza-se em parte a visão estritamente classista atribuída a ele. Registre-se ainda que, ao se decidir lançar candidatos em todos os níveis, no caso federal, estadual e municipal, inicia-se o rompimento com a visão centralista de um Estado situado no plano federal e admite-se que ele é constituido de várias partes e instituições.

Ainda sobre a concepção de programa, são introduzidas algumas questões novas. De princípio, devemos ressaltar que, ao se assumir a necessidade da elaboração de programas de governo, contrapõe-se à visão de alguns documentos anteriores, especialmente quanto a *Pontos para a elaboração do programa*. A diferenciação entre programa partidário geral e programa de governo, inclusive, é evidente quando se distingue a necessidade da elaboração deste nos planos federal, estadual e municipal. Além do mais, o documento, mesmo que em termos indicativos, aponta para o que chama de três eixos dos programas de governo: democratização da administração pública, fim da repressão, posse da terra para quem nela mora e trabalha.

Simultaneamente, observamos a tentativa de sincronizar a visão processual sobre o programa e o momento eleitoral. Assim, ressalta-se que o programa, a tática eleitoral e a escolha dos candidatos deveriam basear-se nos elementos e subsidios extraídos de um debate extensivo aos movimentos populares e, de certa maneira, afirma-se que o programa de governo e a tática eleitoral projetariam, também, as reivindicações e questões dos setores populares e que os candidatos estariam comprometidos com isto. Fica claro, que a varíavel institucional via eleições, novamente vai exercer influência sobre o PT e, por extensão, em seu programa. A guinada quanto à elaboração de programas de governo aponta para uma abertura sobre função governativa, pois mesmo o forte teor de mandato imperativo não exclui esta reorientação para este segundo momento do partido, como o chama Meneguello (1989).

Quanto à terceira resolução do 1° Encontro Nacional de agosto de 1981, ela é materializada no *Regimento Interno* que é subdividido, por sua vez, em cinco partes ou resoluções. Embora lembrando o teor deste tipo de documento, faremos breves considerações, principalmente sobre a democracia e a

---

[142] Sobre as demissões, ver dentre outros Berbel (1991).

participação, uma vez que é sobre elas que recai o conjunto do texto. No tocante à democracia, ela é reafirmada no plano do funcionamento interno através dos núcleos e de encontros previstos a cada seis meses para se discutir o plano de ação do partido e isto é projetado diretamente para a participação através das diferentes resoluções, denotando que o partido ainda considerava os núcleos como a base central de sua proposta. Senão vejamos: a primeira resolução refere-se ao registro, número de participantes e funcionamento em termos gerais dos núcleos; a segunda é direcionada para os núcleos por categorias e movimentos sociais; a terceira apenas reafirma com base no *Estatuto* a presença e a importância, de caráter consultivo dos núcleos, seja no plano de ação do partido e escolha dos candidatos às eleições seja em outros itens; a quarta, chama a atenção para a presença dos núcleos nos eventos e instâncias partidárias; a quinta, por fim, reafirma a importância dos encontros para a discussão do plano de ação do partido.

Finalmente, o 1° Encontro Nacional elege também seu Diretório Nacional (DN) com um total de 92 membros. Nota-se que a sua composição é bastante diversificada, tanto em termos dos estados contemplados como em relação aos grupos fundadores referidos anteriormente, podendo-se apontar além dos sindicalistas, os parlamentares, intelectuais e quadros da esquerda. Já a Comissão Executiva Nacional, embora apresente mais ou menos a mesma correlação de forças interna do Diretório, indica a ascenção dos intelectuais à direção do partido, especialmente através de Francisco Weffort.

Retornando aos documentos mais programáticos, podemos analisar os que foram elaborados por ocasião 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores, ocorrida em Brasília no dia 27 de setembro de 1981. Embora o evento tivesse inicialmente mais o objetivo de referendar o encontro anterior, como foi o caso do Diretório Nacional tirado anteriormente, ele revestiu-se também de grande importância, como mais uma prova de superação da legislação partidária do regime militar e consolidação da democracia interna do partido e em função do conteúdo do discurso de Lula.

Antes do discurso, porém, devemos lembrar rapidamente a *Carta de Brasília*, que foi uma pequena nota de apoio do partido ao Dia Nacional de Luta Contra o Desemprego e liderado pelo movimento sindical. Sinteticamente, o significado desta nota é muito mais a demonstração pública de que o PT, mesmo durante um evento de caráter oficial ligado ao seu processo de legalização, procura deixar claro seu vínculo com os setores sindicais e populares. O evento a ser realizado envolveria um conjunto de reivindicações, como a própria luta contra o desemprego e a política econômica, pela estabilidade no emprego, redução da jornada de trabalho sem redução de salários, reforma agrária, contra a carestia e o chamado pacote da Previdência Social e Lei de Segurança Nacional. Entretanto, e isto é importante, no final do pequeno texto volta-se a se propor o socialismo, embora de forma indireta, ao se referir à construção no Brasil de uma sociedade justa e sem explorados e exploradores. Neste sentido, vemos mais uma demonstração do movimento pendular que marcou o programa partidário do PT e que ficará mais evidente, ainda, com o próximo documento.

Inicialmente, devemos destacar que o *Discurso de Lula*, apesar de proferido num evento oficial, nem por isto deixa de ser indicativo sobre questões importantes no plano programático e

constitui, ao lado de outros documentos, parte do núcleo programático do PT. Antes de entrar no seu conteúdo, é importante ressaltar o momento afirmativo do partido, tanto que o primeiro ítem é intitulado *superando os obstáculos*, ou seja, predominou um clima de otimismo que parecia apontar para um grande crescimento e consolidação do PT. É afirmado, que o autoritarismo não teria conseguido acabar com o entusiasmo na construção do partido e que a lei, apesar de criada pelo regime militar, estaria sendo cumprida na convenção.É também lembrado que somente os próprios fundadores é que acreditavam no partido e ele teria enfrentado a descrença, a desesperança e o medo, pois considerava-se que a classe trabalhadora não teria capacidade de criar um instrumento político. Não obstante o fato de que os descrentes julgassem o PT inviável, o partido já teria formado 627 comissões municipais, filiado mais de 300 pessoas no país e incorporado vários intelectuais e artistas importantes, provando-se que a legalização seria conseguida.

A superação dos grandes obstáculos, portanto, parecia indicar vitórias subsequentes, até porque os núcleos de base estariam se multiplicando e a aceitação do partido seria muito grande, ao ponto de superar a capacidade organizativa dos próprios núcleos. Como prova do otimismo reinante, Lula chega a afirmar que o voto nas eleições não constituiria problema, pois o PT já teria se constituído em partido de massas. Mas as eleições, entretanto, não significariam o mais importante e definitivo para o partido, mesmo lançando-se candidatos em todos os níveis e regiões. O momento eleitoral representaria muito mais uma oportunidade de se conquistar maior espaço no Legislativo e no Executivo, visando-se expressar e divulgar as reivindicações dos trabalhadores. O central, aponta Lula, seria o fortalecimento do movimento popular e de todas as formas de organização do povo e, coerente com isto, afirma que os candidatos deveriam estar comprometidos com esta prioridade do partido e para atuarem como candidatos partidários. Em outras palavras, os candidatos e os eleitos continuariam, como nos documentos anteriores, submetidos a uma espécie de mandato imperativo. Mas este enquadramento não implicaria que o partido confundisse seu papel com o do movimento sindical e da religião, uma vez que seriam diferentes funções a serem desempenhadas. Elogia as CEBs, os bispos e padres que teriam se colocado ao lado dos movimentos populares, mas adverte que estas comunidades não deveriam ser confundidas com os núcleos partidários.

Passando-se para os princípios e valores e diretrizes gerais, a visão no *Discurso de Lula* e suas respectivas observações, embora mais explícitas sobre as eleições e sem contraditar a maioria dos documentos anteriores, com exceção de *Pontos para a elaboração do programa* quando se atribuiu ao parlamento um papel relevante de representação popular, traziam algumas implicações sobre o programa, especialmente em relação à democracia. De um lado, Lula aponta os enormes esforços e energia para que a classe trabalhadora pudesse participar legalmente da política, criasse um partido próprio, fosse legalizado e tivesse o direito de participar das eleições, mesmo sob o regime autoritário. De outro, ele prosseguia com a visão de que estas mesmas eleições não materializariam o mais importante para o partido e, quando muito, abririam espaço para ecoar as reivindicações dos trabalhadores e possibilitar uma maior organização dos setores populares, isto é, defendia sem

explicitar uma espécie de tática de caráter leninista.[143] O que, levada a extremo, excluiria a função governativa do partido dentro do sistema capitalista.

Não obstante as constantes ressalvas quanto à importância do avanço da legalização do partido e a ressalva de que a lei do regime autoritário não tinha conseguido impedir os passos nesta direção e que o PT teria ido além do que era exigido, a visão implícita de democracia terminava privilegiando a organização e a participação popular. O partido continuaria procurando, simultaneamente, cumprir as determinações da legislação e ultrapassá-la, especialmente através de mecanismos de democracia interna como os núcleos e outras formas de atuação dos filiados. Esta democracia interna, porém, não impediria que Lula deixasse de criticar a esquerda organizada. Ele afirma que, mesmo não pedindo-se atestado ideológico a ninguém, não se deveria vestir uma camisa do partido e uma outra e que o PT não deveria ser massa de manobra e subordinar-se aos interesses das tendências e sujeito a uma estranha teoria de que seria uma frente ou um partido meramente tático.

Quanto ao regime militar, a crítica prosseguia, porém agregava ao PT a tarefa política de conquistar uma abertura real onde o poder tivesse um caráter democrático e de natureza popular. Ao que parece, decorrente de um maior vínculo com os cristãos e o movimento de bairro e outros, Lula acrescenta à democracia, embora de passagem, o adjetivo popular que, posteriormente, marcaria o partido. Desta forma, aos poucos e progressivamente, consolidava-se a ampliação além do movimento sindical e projetando-se sobre a natureza da democracia.

Já o socialismo, retorna com toda intensidade e indica uma nova correlação de forças no interior do PT e seu caráter programático movediço, expressando naquela ocasião, por vias diretas ou indiretas uma maior presença da esquerda organizada.[144] Embora Lula defenda o socialismo de forma genérica e enfática e muito mais por uma negação do que existia (social-democracia e modelo soviético) e não com propostas,[145] ele não explicita e nem esclarece o que desejava e nem sua relação com a democracia.[146] Vejamos algumas pontos: em primeiro lugar o discuros traz um ítem justamente intitulado *Rumo ao socialismo democrático*, onde ele afirma que o mundo caminharia para o socialismo e os trabalhadores que fundaram o PT já saberiam disto; ao mesmo tempo, o socialismo é defendido de outra maneira com afirmações na direção de um socialismo inspirado no chamado marxismo e com afirmações típicas, como a luta por uma sociedade em que os trabalhadores deveriam ser os donos dos meios de produção e do fruto de seu trabalho; complementa a defesa dizendo que, ao se modificar em cada lugar do país as relações sociais e de produção e de propriedade, um dia seria

[143] No seu conhecido trabalho sobre o chamado esquerdismo, Lênin (1979) argumentava que o parlamento estaria superado historicamente mas não politicamente. Com isto, dizia que o importante seria preparar a revolução, mas que a atuação no parlamento, ao contrário do que defendiam os esquerdistas, era importante na medida em que ele representava um espaço para a propaganda do socialismo e que não deveria ser desprezado.

[144] Segundo Perseu Abramo, a defesa explícita do socialismo decorreu da pressão da esquerda. Já Paulo Vannuchi considera que isto se deu em função dos próprios elaboradores do documento (Frei Betto, Francisco Weffort e Lula), uma vez vez que, segundo ele, o texto continha uma tensão. Enquanto Frei Betto procurava enfatizar o socialismo, Francisco Weffort tentava acentuar a democracia radical nos níveis econômico e político. Sobre a questão do socialismo no *Discurso de Lula*, ver as respectivas entrevistas em Harnecker (1994). É necessário acrescentar que, embora Frei Betto não fosse filiado ao PT, ele e Lula passaram a ser amigos desde 1980 quando o primeiro foi morar em São Bernardo. Além do mais, Frei Betto, como se sabe, tivera ligações com grupos de esquerda, especialmente com a ALN.

[145] Ver Pont (1992).

suprimida a contradição entre o capital e o trabalho.

Contudo, mesmo Lula enfatizando que o PT jamais representaria os interesses do capital e que lutaria por uma sociedade justa, livre e igualitária, ou uma sociedade sem exploradores, o problema seria definir qual o tipo de socialismo que se queria, já que para ele não poderia ser adotado o modelo de outro país ou a cartilha de qualquer teórico. O socialismo desejado não se confundiria com um simples paliativo ou gerenciamento das crises do capitalismo e nem se identificaria com um socialismo burocrático com novas castas tecnocráticas. A sociedade socialista ou o socialismo pelo qual se lutava, portanto, não deveria ser definido a priori, pois decorreria da emancipação e obra dos trabalhadores e decidido por todo o povo, como exigência concreta das lutas e respostas política e econômica global aos seus enfrentamentos. Seria fácil, ainda afirma Lula, decidir num recinto fechado qual o socialismo, mas ele não nasceria de um decreto do partido e nem de ninguém. Iria sendo definido nas lutas do dia-a-dia, assim como a construção do PT. Como decorrência, ele afirma que o partido, mantendo sua independência, manteria boas relações de amizade com os partidos que lutassem pela democracia e o socialismo.

No tocante às diretrizes gerais, o espaço reservado à participação popular é mais direcionado para as relações entre ela, o movimento social e a construção do partido. É ressaltado por Lula que as leis do regime autoritário não conseguiram impedir a organização do partido e que somente foi possível dar os primeiros passos quando se participou das lutas contra a opressão e a fome, ou seja, o partido não seria algo de gabinete e de conchavos e não se deveria afastar do sindicalismo, até porque quando os dirigentes se ausentassem das portas das fábricas, dos locais de trabalho e da periferia e onde se lutasse pela terra, seria melhor fechar o PT. Ao mesmo tempo, lembra que desde o início o partido lutou pela autonomia do movimento sindical e continuaria lutando para que os sindicatos fossem autônomos perante o Estado e os partidos, pois seriam uma ferramenta de luta de todos os trabalhadores e independente das preferências partidárias. Defende a construção da Central Única dos Trabalhadores (CUT), mas com uma unidade que não decorresse do vínculo com os pelegos e propõe o fortalecimento do sindicalismo rural. Lembra que seria graças ao movimento popular que o movimento sindical teria alcançado uma maior expressão ultimamente e que este apoio não se reduziria às portas de fábricas, uma vez que no bairro ou local de moradia da roça os trabalhadores conseguiriam mais liberdade para se organizar e levar adiante sua luta sindical com a participação das esposas, filhos e vizinhos.

Ampliando as conexões do partido para além do movimento sindical, Lula afirma que o PT teria sido construído como expressão política de baixo para cima devido à extensa rede de movimentos populares (fábricas, bairros, roça etc.). Como formas de organização, cita os clubes de mães, movimentos de favelas, associações de moradores, grupos de luta pela terra, entidades feministas, núcleos artísticos e outras modalidades, ou seja, alarga o campo da participação e contempla implicitamente os cristãos, mesmo dizendo que a abertura do regime, controlada por cima,

[146] Cf. Azevedo (1995).

ainda não teria chegado à zona rural, favelas e bairros da periferia e o povo sofrido ainda continuaria excluído como antes da vida política e tratado como caso de polícia.

Estabelecendo de forma mais direta os vínculos entre o partido e os movimentos sociais, Lula ressalta que a militância não se reduziria somente ao partido, mas que envolveria as lutas por saneamento no bairro e por um preço melhor da safra agrícola. Todavia, não seria correto, devido às diferenças entre religião e política, tentar transformar as comunidades eclesiais de base em núcleos partidários e nem tratar o movimento popular como expressão ou reflexo do partido e sim, o contrário. Novamente, portanto, o partido está de certa forma excluído de alguma autonomia para elaborar orientações e formulações de políticas.

Passando-se para a diretriz inversão de prioridades, sobressai na fala de Lula a questão da terra e da agricultura. Reivindica-se a reforma agrária, critica-se a estrutura fundiária e seus efeitos (muita terra, com grande extensão nas mãos de poucos proprietários, pouca terra para quem quer trabalhar, existência de grileiros, exploração capitalista no campo por parte das multinacionais e expulsão das famílias, migração e a consequente criação de favelas, aumento dos gêneros alimentícios de primeira necessidade, gastos com importação de produtos típicos do solo brasileiro, desemprego etc.) e, sem explicitar, defende-se uma política agrícola ao se propor melhores preços para os produtos e a eliminação de intermediários.

Especificamente sobre o desemprego, Lula afirma que, como sua decorrência as pessoas estariam engrossando as fileiras de marginais, prostitutas e párias socias e, daí, as reivindicações de emprego, estabilidade no emprego e salário unificado, mesmo considerando que não se poderia esperar que o sistema capitalista mudasse e resolvesse o problema. Abrangendo outras áreas e setores, Lula refere-se aos clubes de mães, movimentos de favelas, associações de moradores, grupos de luta pela terra, entidades feministas, núcleos artísticos e outras modalidades, isto é, diríamos que alarga, por extensão, o campo das reivindicações e indiretamente a variedade e quantidade de temas que poderiam influenciar nas políticas e no programa. Prosseguindo, ele ainda alude à chamada questão feminina, criticando a cultura machista, reconhecendo o direito das mulheres libertarem-se do papel de objeto de cama e mesa, meras procriadoras, escravas do lar, trabalhadoras superexploradas, sem liberdade de palavra e da prostituição dos seus corpos. Ressalta, porém, que a luta das mulheres não seria desligada da luta global dos brasileiros por sua libertação e que a questão feminina não se reduziria às conquistas individuais, muitas vezes adotadas como paliativos burgueses. Aborda também o racismo velado no Brasil, apoia os direitos dos negros no país, critica os preconceitos contra os homosexualismo e denuncia a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ao não respeitar os direitos das nações indígenas, assim como o Incra e o latifúndio que seriam os responsáveis pela invasão das reservas e destruição da cultura indígena.

Quanto ao Estado, novamente vamos encontrar a oposição ao regime militar. Além do mais, Lula afirma que caberia ao PT estimular a conquista de uma abertura real onde o poder teria um caráter democrático e de natureza popular e que o partido seria a ferramenta para transformar o poder

no Brasil. Neste sentido, introduz, como já falamos sucintamente, a visão de uma natureza popular do poder e, de certa forma, como substituição à proposta antiga de governo dos trabalhadores.

Passando-se para a visão de programa no referido discurso, podemos relevar inicialmente a afirmação de que a aprovação do estatuto e do programa não se esgotaria naquele momento, uma vez que seria produto de uma discussão nas várias instâncias partidárias locais, regionais e nacionais. Novamente, deixa-se claro o caráter processual do programa e, de relance, é apontado o plano local. Corroborando a visão quanto à natureza dinâmica do programa e as estreitas conexões com as lutas populares, Lula diz, por exemplo, que seria nas portas das fábricas, locais de trabalho, periferia e locais onde se estaria lutando pela terra que o PT se abasteceria, aprenderia com o povo e também corrigiria a direção de seu projeto político. E que na luta pela reforma agrária, o partido colheria os elementos concretos para definir uma política mais precisa sobre a questão da terra, não cabendo, desta maneira, às pessoas da cidade, definir o que deveria ser melhor para o campo. Neste sentido, reafirma que o programa decorreria de forma direta e imediata das lutas populares e os candidatos, igualmente, teriam que estar comprometidos com a prioridade referente ao fortalecimento e à organização popular. Sintetizando, Lula afirma, como já vimos, que o movimento popular não deveria ser expressão ou reflexo do partido, mas o contrário, isto é, o partido é que expressaria os anseios do movimento popular e o consolidaria politicamente.

Como as propostas partidárias, no fundamental, seriam de certa forma reduzidas às lutas populares, compreende-se porque Lula afirme que o PT não pediria atestado ideológico a ninguém, mas sim, disposição de luta e fidelidade ao estatuto e ao programa, já que, como um partido legal e de massas, ele seria aberto a todos que aceitassem seu programa político e que assumissem a sua prática social. Mas o fato de não pedir atestado, não significaria, contudo, que se deveria vestir duas camisas e que o PT fosse massa de manobra e ficasse subordinado aos interesses das tendências políticas internas do partido. A esta crítica, dirigida especialmente à esquerda, Lula agrega outras no geral e que ele chama de desvios, tais como: o economicismo (luta dos trabalhadores restrita às conquistas imediatas de sua sobrevivência); o politicismo (tentativa de impor de cima para baixo o dialeto ideológico para os militantes petistas e como se este discurso substituísse a prática revolucionária); o colonialismo (ligado àqueles que se julgam a vanguarda do proletariado, sem que os trabalhadores ao menos os conheçam e que exigem do partido declarações incompatíveis com seu caráter legal e a sua natureza popular); o voluntarismo (querer caminhar mais rápido que o movimento social); o eleitoralismo (partido como trampolim para cargos eletivos e projeção política); o burocratismo (crítica aos dirigentes por estes irem às fábricas e, ao mesmo tempo, almejar um partido organizado mas sem bases populares); o oportunismo (um pé dentro do partido e um outro pronto a correr quando se conclui que suas intenções não são aceitas pelos trabalhadores).

A crítica ao que Lula chama de desvios, entretanto, não levaria para ele a uma definição prévia da ideologia do PT. Como já assinalamos, o socialismo, embora defendido e rejeitados o trabalhismo, a social-democracia e o modelo soviético, deveria ser definido no processo, assim como as propostas

no geral e o programa partidário. Entretanto, a participação nas eleições fazia parte desse processo de definição, ou seja, de uma forma ou de outra, terminava levando o partido, além de formulações genéricas e às vezes contraditórias sobre os princípios e valores, diretrizes e a tática eleitoral, a ser obrigado a explicitar melhor e mesmo detalhar algumas de suas propostas, bem como encará-las de maneira diferente, abordar outras questões e, direta ou indiretamente, introduzir a função governativa ao disputar cargos para o Executivo.

Isso vai ficar mais ou menos claro nas propostas partidárias relativas às eleições de 1982 e particularmente no seu 2° Encontro Nacional nos dias 27 e 28 de março em São Paulo. O evento, que contou com 369 delegados de 24 estados, foi bastante representativo e girou fundamentalmente em torno das eleições daquele ano e foram aprovadas duas resoluções.

O primeiro documento, intitulado *Plataforma eleitoral nacional – "Trabalho, Terra e Liberdade"*, é bastante expressivo da situação que atravessava o PT. Inicialmente, porque se tratava de um segundo teste[147] da interação do partido com o entorno ou ambiente, uma vez que sua legalização parecia assegurada. Diretamente ligado a isto, o partido procurava, tal qual tentara com a legalização, manter, simultaneamente, sua coerência e a identidade no processo eleitoral e diferenciar-se dos outros partidos ao privilegiar as lutas populares e subordinar as eleições a elas. Desta feita, fazia-se a ressalva de que haveria uma campanha de luta comprometida com as reivindicações dos trabalhadores e defendia-se que a prática do PT deveria ser diferente ao combater a compra de votos, a existência de cabos eleitorais, as promessas demagógicas e outras posturas conhecidas.

Além do mais, como assinalamos no *Discurso de Lula*, apesar das críticas veladas ou abertas à esquerda, algumas de suas propostas iam recuperando ou ganhando terreno. Assim, ao mesmo tempo que o partido dava passos significativos na institucionalidade, a esquerda organizada ia ocupando um maior espaço interno. Expressivo a este respeito foram as bandeiras da campanha, no caso Trabalho, Terra e Liberdade que, não por acaso, guardavam um parentesco com algumas palavras de ordem da revolução soviética.[148]

Devido ao próprio objetivo dos principais documentos produzidos no evento, procura-se conectar os princípios e valores, em algumas passagens, ao momento eleitoral, embora transpareça um maior espaço concedido ao socialismo e não à democracia, atestando de novo a influência da esquerda organizada. Quanto à democracia, ela aparece essencialmente através da reafirmação da luta contra o regime militar e suas diversas manifestações, como as leis autoritárias, os aparelhos repressivos e a inexistência de eleições livres e diretas em todos os níveis. Fala-se também do apoio a ser dado aos trabalhadores poloneses que estariam lutando pelo aprofundamento do socialismo e a democratização das decisões de seu país, assim como das relações de amizade que o Brasil deveria estabelecer com os povos que lutassem pelo socialismo e a democracia.

Já o socialismo, não o vemos diretamente vinculado ao processo eleitoral, mas é explicitado de várias maneiras. De forma direta, ao se falar do seu aprofundamento na Polônia e na afirmação de

[147] Como já apontamos, é que o que Meneguello (1989) vai chamar do segundo momento do partido.

que somente com ele seria possível a libertação dos povos oprimidos e explorados. Mais evidente ainda, ao se colocar um ítem denominado *Só o socialismo resolverá de vez o nosso problema*, onde encontramos frases atinentes ao compromisso do PT, desde seu início, com um Brasil socialista e as respectivas defesas de que os meios de produção deveriam ser de propriedade social e de oportunidades para todos e sem exploração. Mesmo ressaltando-se que as medidas propostas pelo partido não seriam suficientes para a efetivação de uma sociedade superior, ressalta-se que seriam um passo importante para o socialismo desejado. Mas se deveria também, e aqui se retoma o caráter processual das propostas mais polêmicas, definir o tipo de socialismo pelo qual se lutaria. Na verdade, diz o documento, o socialismo desejado teria que ser definido por todo o povo e nas lutas do dia-a-dia e não através de decretos do PT e de ninguém, mesmo indicando que ele seria visto como sinônimo de emancipação dos trabalhadores e dos oprimidos.

Quanto à diretriz participação popular, além da presença dos trabalhadores na cena política através das eleições, ela aparece, fundamentalmente, com a idéia de controle em várias áreas, tais como: reforma agrária sob o controle dos trabalhadores do campo; necessidade de grandes investimentos em saneamento básico e programas de urbanização sob o controle dos trabalhadores; serviços de saúde (clínicas, hospitais e equipamentos hospitalares) sob a responsabilidade do Estado e controlado diretamente pela população e os trabalhadores da área; postos de saúde controlados pela população e instâncais superiores do setor controlados por sindicatos e associações; estatização do sistema financeiro e controle dos trabalhadores; escolas a serem controladas por pais, mestres, alunos e funcionários; fiscalização das empresas pelos trabalhadores com intervenção nas decisões referentes a preços, salário e emprego; delegacias de polícia fiscalizadas e controladas pelas associações e conselhos de moradores; presença forte dos sindicatos em relação à economia nacional etc.

A proposta de controle, por outro lado, não deveria, diz o documento, ser confundida com a de estatização, pois a sua adoção exclusiva na economia, administração pública e atividades produtivas não as colocaria a serviço do povo, uma vez que isto fortaleceria os tecnocratas e burocratas. A solução estaria na mobilização dos trabalhadores, no sentido de que os problemas públicos teriam que ser submetidos ao controle popular. Com isto, e pela primeira vez de forma enfática, embora de passagem, guarda-se distância do estatismo soviético e da social-democracia.

Observa-se portanto, que o central seria a participação através do controle, inclusive citando-se os conselhos de moradores e retomando-se rapidamente a proposta feita no documento *Pontos para a elaboraçào do programa*. A idéia é apontada novamente, ao se falar que onde o PT ganhasse prefeituras ou governos estaduais estes seriam colocados a serviço da mobilização e organização das classes trabalhadoras. Uma vez no Executivo, tentaria-se criar de imediato as condições para a participação popular organizada e autônoma, com poder decisório na atuação política e administrativa do partido e introduzindo-se plebiscitos, assembléias populares, conselhos de moradores ou quaisquer formas encontradas pelo movimento. Com isto, o papel do governo estaria mais ligado a um

[148] Para se ter uma idéia, uma das bandeiras da revolução soviética de 1917 era Paz, Pão e Liberdade.

instrumento ou canal de organização e participação popular e não, propriamente, relacionado a políticas, isto é, como se fosse uma simples extensão do partido, e este, enquanto expressão dos movimentos.

Passando-se para a inversão de prioridades, fica claro que o PT mais uma vez assumiria um conjunto de reivindicações dos movimentos populares e a ampliaria com novos temas. Sobre a questão da terra e área rural, propõe-se a reforma agrária (posse da terra para quem nela trabalhasse e sua distribuição aos pequenos produtores) e políticas agrícolas (de acordo com os interesses dos trabalhadores, crédito para a compra de equipamentos e adubos, instalação de rede nacional de silos, armazéns e frigoríficos, combate aos atravessadores e aos preços altos dos produtos, direitos previdenciários e trabalhistas para os assalariados rurais e melhores remunerações e transporte).

No âmbito do trabalho, no caso uma das partes da consígna Terra, Trabalho e Liberdade, o partido defende o salário mínimo real unificado e suficiente para uma vida digna, estabilidade no emprego, salário-desemprego, criação de cesta básica com preços fixos ditados pelo Estado e redução da jornada de trabalho. Em relação à habitação para os trabalhadores, defende-se uma reforma radical na legislação imobiliária visando combater a especulação vigente na compra e venda de casas e terrenos nas cidades. Aponta-se ainda, para a necessidade de um amplo programa de construção de casas populares, a partir de uma taxação progressiva que incidisse sobre os terrenos ociosos para especulação, com uma definição dos lotes para as casas a serem localizadas em locais de fácil acesso e dotados de infra-estrutura, saneamento e lazer. Propõe-se também a intervenção na produção e distribuição de materiais de construção, visando padronizá-los e adaptá-los às necessidades da população, assim como a posse da terra para os favelados através do loteamento de terras ociosas e a serem passadas a preços acessíveis para os trabalhadores, com investimentos em saneamento básico e urbanização sob o controle dos trabalhadores.

No transporte, é atribuida uma maior importância ao sistema ferroviário, fluvial e transporte coletivo. Em saúde é apontada a necessidade do saneamento e número suficiente de postos nos bairros, boa alimentação, atendimento médico público e gratuito nos próprios locais de moradia dos trabalhadores, combate à poluição, acidentes de trabalho e à existência de quartos úmidos e à falta de agasalhos e lazer. Mas isto, teria que ser enfrentado em bloco e fora do controle das empresas privadas de saúde. Sobre a nutrição e abastecimento, é defendida a criação de uma cesta básica e a fixação de preços e produtos pelo Estado.

Voltando-se para a educação, defende-se o fim do analfabetismo e da educação tratada como um negócio lucrativo, propondo-se mais verbas para a educação pública e, em seguida, advoga-se a educação pública e gratuita em todos os níveis, creches e pré-escolas para os filhos dos trabalhadores e o acesso destes ao ensino de nível superior, remuneração digna para os professores e funcionários, boa formação sobre os problemas sociais e a história de lutas do povo brasileiro. Para enfrentar a campanha que haveria da indústria cultural, sistema educacional e meios de comunicação de massas contra a cultura popular, dever-se-ia articular movimentos culturais populares em termos nacionais

visando à criação de centros de cultura para que o povo pudesse atuar em suas várias atividades.

Ainda na diretriz inversão de prioridades, prossegue-se na crítica a qualquer tipo de discriminação, seja no tocante à mulher (piores empregos e menores salários, humilhação e opressão nas tarefas caseiras e jornada dupla de trabalho, inexistência de opção quanto a ter ou não ter filhos etc.), aos índios (massacrados física e culturalmente e desrespeito às suas reservas de terras) e homossexuais (humilhados e tratados como caso de polícia).

Finalmente, aborda-se algumas questões de caráter mais econômico de um ponto de vista mais geral e demarca-se posição ao lembrar que a economia deveria estar a serviço do trabalhador e das necessidades da população e neste sentido chama-se a atenção para as questões financeiras. Ressalta-se o combate à agiotagem, aos parasitas que traficariam com a dívida pública e a entrega do dinheiro do povo ao grande capital nacional, requerendo-se, em seguida, o monopólio estatal de todas as operações financeiras e com vistas ao lucro e à orientação da poupança popular para as necessidades da população. Ampliando-se mais ainda, propõe-se o fim dos monopólios privados financeiros, comercial e industrial. Na dívida externa, ela deveria ser suspensa e se estudar caso a caso ou até mesmo o seu não pagamento, o comércio exterior precisaria ser nacionalizado e combatidas as empresas poluidoras que estariam sendo incentivas pelo governo e prejudicando a saúde do povo.

Como decorrência das críticas, defende-se a preservação da fauna e da flora e a utilização destas exclusivamente para os interesses da população, além de uma educação ambiental nos currículos do primeiro e segundo graus. Propõe-se também uma política econômica que trate como prioridade a produção de bens de consumo popular e de tratores e trens, e não produtos de luxo como soja ou álcool. Da mesma forma, atribue-se maior importância ao saneamento básico e habitação e não às chamadas grandes obras. Sugere-se então sobre a energia a utilização de recursos hídricos e investimentos em usinas hidroelétricas de médio e pequeno porte, o incentivo às pesquisas nas áreas de energia solar, moinhos de vento, biogás e o aproveitamento do carvão nacional.

Fica evidente, portanto, o avanço quanto à entrada de novos temas e o detalhamento de algumas propostas diretamente conectadas com políticas governamentais, mesmo que a maioria delas não discrimine se a responsabilidade estaria no plano nacional, estadual ou municipal. Mas isto terminava, direta ou indiretamente tensionando a influência da esquerda e o papel atribuido aos governos como organizadores e mobilizadores do movimento popular, ou seja, de um lado a proposta de aproveitar o momento eleitoral para a propaganda e a agitação e, de outro, introduzia-se e divulgava-se um conjunto propositivo vinculado a políticas governamentais.

Na parte da diretriz sobre o Estado reencontramos as críticas ao regime militar, porém, acrescidas de outros pontos ao lado da dimensão repressiva. Ao destacar-se a violência e a repressão contra os trabalhadores e a discriminação referente aos negros e outros grupos, agrega-se a denúncia da corrupção e do roubo no âmbito do Estado e se relaciona tudo isto aos grupos dominantes. Desta forma, identifica-se diretamente o regime militar com a defesa dos interesses dos banqueiros, especuladores, latifundiários, multinacionais, grileiros, atravessadores e capitalistas e se defende a

abolição da Lei de Segurança Nacional, Lei de Imprensa e dos próprios aparelhos repressivos como o Departamento Estadual de Ordem Pública e Social (DEOPS), Serviço Nacional de Informações (SNI) e outros. Também na luta contra o regime, propõe-se a autonomia dos estados e a redistribuição do orçamento da União com a ampliação das parcelas destinadas aos municípios. Esta autonomia, por sua vez, deveria também englobar os estados para que, junto com as prefeituras, fosse possível acabar com as indústrias poluidoras, isto é, toca-se na centralização do poder no plano federal e acena-se para ações nos âmbitos estadual e local.

Atribui-se ao Estado, ao mesmo tempo, um conjunto de atividades variadas: proposta da criação de uma cesta básica e com preços fixos; amplo programa de casas populares com taxação progressiva sobre os terrenos ociosos; serviços de saúde; programa de habitação popular. Junto a isto, e apesar das ressalvas já feitas contra o perigo de uma simples estatização, defende-se o encampamento das indústrias química, farmarcêutica e de outras empresas que atuassem no setor, bem como a estatização das operações financeiras e de energia e a nacionalização do comércio exterior.

Sobre os vínculos entre o Estado, o poder e a proposta partidária, afirma-se que além das eleições livres e diretas em todos os níveis, direito de greve e outras reivindicações, seria necessário o fortalecimento e unificacação das entidades representativas pela base e a luta por uma sociedade sem explorados e exploradores e que o poder fosse exercido pelos trabalhadores, baseado na classe operária e no conjunto dos que vivessem de seu trabalho. Assim, ressalta-se a questão do poder e ele é inserido numa perspectiva classista mas, diferente de alguns documentos anteriores, a proposta não fala mais de um poder exercido diretamente pelas massas ou algo do gênero e nem se aponta para um governo de trabalhadores. Neste sentido, com as eleições a ênfase sobre a democracia direta vai cedendo terreno à política também como representação, não obstante seu classismo e a participação.

Mesmo levando-se em conta as formulações genéricas sobre o poder, acreditamos que a interação com a institucionalidade levava a que o partido se definisse, aos poucos e de maneira sinuosa, mas progressiva, sobre a questão específica de um governo eleito, apesar da ênfase a um papel organizador e mobilizador dos setores populares. Tanto que, a este respeito o documento diz que, onde o PT ganhasse prefeituras ou governos estaduais, eles deveriam ser colocados a serviço da mobilização e organização das classes trabalhadoras. Acrescenta-se que uma vez no Executivo, o partido buscaria imediatamente criar condições para a organização popular autônoma, para que a mesma atuasse no poder de decisão sobre a atuação política e administrativa do PT. Assim, seriam promovidos plebiscitos, assembléias populares, conselhos de moradores ou quaisquer outras formas encontradas pelo movimento popular.

Observando-se de forma sintética a visão de programa, diríamos que o central reside num dilema implícito entre a inserção no plano institucional (eleições, democracia representativa etc.) e a tentativa de manutenção da identidade anterior, construída em cima do movimento sindical e dos movimentos populares em termos mais amplos. De um lado, abandona-se de vez a defesa propagandística de governo dos trabalhadores e, de outro, aponta-se para governos petistas eleitos e

atribui-se-lhes um papel quase exclusivo de apoio à organização e mobilização popular. Ao mesmo tempo, é requerido um conjunto de atividades ao Estado e se critica a centralização do poder no plano federal e, de passagem, é feita uma ressalva importante sobre a estatização. Finalmente, embora sem maiores especificações afirma-se que as medidas propostas não seriam suficientes para a resolução dos problemas e para se atingir uma sociedade superior ou socialismo, mesmo advertindo-se que ele seria definido no processo. Porém, as medidas constituiriam um passo importante nesta direção. Aqui surge uma questão: representariam o chamado programa de transição ao socialismo, ou algo semelhante?[149]

Passando-se para o outro documento do 2° Encontro Nacional de 1982 e intitulado *Carta Eleitoral do Partido dos Trabalhadores*, veremos com mais detalhes como o partido entende o proceso eleitoral e procura elaborar medidas específicas que permitam manter sua coerência e identidade. Ao lado do grande otimismo,[150] expresso por uma visão que acentuava o crescimento da consciência dos trabalhadores, a consolidação do PT acima das previsões e dos planos do jogo oficial das eleições, o isolamento crescente do regime e a tendência eleitoral de votar na oposição, para o partido seria uma oportunidade para que os trabalhadores expressassem sua avaliação do regime e das outras forças partidárias e aumentassem sua organização e consciência política.

As eleições, portanto, não seriam reduzidas à simples escolha de candidatos. Na campanha, o PT teria os objetivos de divulgar seu programa, constituir-se como alternativa, consolidar-se e expandir-se, colocar a questão do poder do ponto de vista dos trabalhadores, participar conjuntamente com outras organizações operárias e populares como a União Nacional dos Estudantes (UNE), derrotar a ditadura, combater a demagogia e o populismo etc. Quanto à tática, o partido correria em raia própria mas não por uma questão de princípio e teria candidatos, recursos e plataformas visando manter a independência, ligando isto com a acumulação de forças e o fortalecimento das lutas sociais. Adotaria algumas medidas, tais como: combate a alguns vícios como o tráfico de influência; rejeição à idéia de que o PT seria algo meramente tático ou outras tentativas de se manipular a legenda; exigência de respeito às normas e orientações do partido; centralização de toda a campanha, envolvendo recursos financeiros e propaganda; criação de oportunidades para todos os candidatos; manutenção do papel dos núcleos visando evitar seu esvaziamento no processo eleitoral etc.

Na questão dos princípios e valores, a democracia é abordada de duas maneiras. Em termos gerais, critica-se o regime e, novamente, vamos encontrar uma referência às forças populares e democráticas, isto é, a idéia de popular vai progressivamente ganhando terreno, seja quando se fala de movimentos populares seja quando se sincroniza com a democracia. Já no funcionamento interno da campanha do partido, é afirmada direta ou indiretamente a necessidade de uma ampla democracia no tocante à escolha dos candidatos, através da representação proporcional de todas as áreas, regiões, estados e bairros nas composições das chapas, nos rumos gerais da campanha, no papel dos núcleos e

[149] A formulação mais acabada da idéia do programa de transição, deve-se a Trotsky (1978). Para ele, tratava-se de propor medidas a serem reivindicadas ainda num contexto capitalista e que levassem a uma situação pré-revolucionária. Como exemplos, poderiam ser citados os organismos de dualidade de poderes, embriões de sovietes etc.

[150] Apesar de algumas ressalvas, o otimismo já estava presente antes do evento. Tanto é verdade que Lula, numa entrevista, referia-se a uma grande força do partido etc. Ver Andrade (1982).

unificação dos recursos etc. Entretanto, isto não significaria que o partido fosse manipulado das mais diversas formas, repetindo-se aqui, e de modo velado, uma crítica à esquerda nas referências a um partido tático. Vai-se mais longe ainda, ao se cobrar compromissos prévios dos candidatos, eleitos ou não, com as orientações e instâncias partidárias e as decisões democráticas do conjunto. O que, se cumpridos na íntegra, é óbvio que no caso do Executivo teriam incidência imediata sobre as diretrizes e as políticas de governo.

Quanto ao socialismo, mesmo tecendo-se poucas considerações sobre o mesmo, ele é reafirmado. É dito que o objetivo final do partido seria a construção de uma sociedade socialista, sem explorados e exploradores e que somente uma maneira inteiramente nova de fazer política, como a proposta do PT, conduziria efetivamente a uma sociedade socialista onde os trabalhadores deveriam ter um total e absoluto controle.

Sobre as diretrizes, procura-se vincular diretamente a participação popular com as eleições. Ressalta-se inicialmente, que o regime estaria tentando impedir a participação dos setores populares, mas que os trabalhadores estariam adquirindo consciência da responsabilidade de participar no debate sobre os problemas e na definição dos destinos do povo e do país. Isto decorreria das experiências dos próprios trabalhadores nas lutas contra os patrões e o Estado, bem como da intensificação das lutas na área rural e de um novo conteúdo da atividade pastoral da Igreja católica. Desta feita, além das lutas específicas dos operários, atribui-se agora também uma grande importância às lutas na área rural e ao papel dos cristãos.

As eleições trariam a oportunidade para os trabalhadores expressarem sua avaliação do regime e das outras forças partidárias, aumentando sua organização e consciência política. Diferente do regime militar, da oposição liberal e segmentos descontentes das classes dominantes, significariam para os trabalhadores uma possibilidade nova de ampliar o espaço de organização e mobilização políticas. Já para o partido, seria a garantia para um debate político mais profundo em relação às transformações que interessariam aos trabalhadores. Mas a participação nas eleições seriam apenas um episódio da atividade permanente, no caso a construção de uma sociedade socialista sem explorados e exploradores e sob o controle dos trabalhadores, que somente seria construída através de uma maneira inteiramente nova de se fazer política. Assim, a campanha seria de luta e educação política das bases populares e envolvendo também os simpatizantes. Já na escolha dos candidatos, seriam adotados critérios como a participação nos movimentos dos trabalhadores nos variados níveis, representatividade social no sentido de expressar as lutas populares e democráticas e participação no partido (sua construção, apoio das bases e um compromisso claro com a plataforma e o programa), isto é, eles deveriam sair das lutas populares e encarnar as bases sociais às quais estivessem ligados.

Por fim, ressalta-se que os candidatos eleitos pelo partido deveriam continuar adotando os mecanismos permanentes de consulta e decisão, compostos por representantes de trabalhadores e sem abandonar o trabalho político ou sindical de base. A conquista de executivos estaduais e municipais representaria, dentre outras coisas, uma alavanca na organização política dos trabalhadores. Exigia-se

de uma maneira ou de outra, portanto, que os eleitos continuassem militando simultaneamente nos movimentos sociais, ou seja, como se fossem possíveis e compatíveis as duas atividades.

No que se refere à inversão de prioridades, ela praticamente não aparece, a não ser indiretamente. Apenas ao ser citado o momento de crise econômica, recessão e alta dos preços e também quando se inclui a UNE como uma entidade popular. Assim, o partido continua também a abrir-se para os estudantes e, desta forma, igualmente para suas reivindicações.

Sobre o Estado, além das recorrentes críticas ao regime volta-se às observações quanto ao significado das eleições. Afirma-se, para se ter uma idéia, que as eleições somente tocariam parcialmente no controle da estrutura de governo nos planos municipal e estadual e não na estrutura do poder vigente e nos centros decisórios do poder, como a burocracia, as forças armadas e o capital. Daí a necessidade de o partido inserir a questão do poder político do ponto de vista dos trabalhadores e diferenciar-se dos outros grupos sociais e políticos. Neste sentido, e visando também derrotar a ditadura, o PT mostraria na campanha que o poder real não estaria nas mãos do Legislativo e que este e os governos estaduais, na verdade, continuavam cerceados pelo governo federal.

Com a distinção estabelecida entre poder e governo e Legislativo e o momento eleitoral sob um regime ditatorial, seria explicável, pelo menos em parte, a pouca ênfase nas eleições e governos municipais e suas políticas. Tanto parece ser assim, se levarmos em conta a seguinte ressalva do documento: para que a conquista dos espaços no Executivo e Legislativo concorresse para a mudança da estrutura de poder, seria necessário que os trabalhadores fizessem uma articulação correta entre as lutas fora das eleições. Embora a conquista de executivos estaduais e municipais não exprimisse a conquista do poder, poderia servir de alavanca para a organização e mobilização dos trabalhadores na perspectiva da construção do poder popular, ou seja, seria uma aprendizagem, acúmulo de forças, respaldo para as lutas e apoio para o fortalecimento da organização política dos trabalhadores.

Nota-se, assim, que reintroduz-se a idéia de *popular*, diferencia-se claramente governo de poder e atribui-se aos governos petistas o papel de um dos intrumentos de organização dos trabalhadores. Não por acaso, foram estabelecidos critérios para as candidaturas e compromissos para os candidatos e possíveis eleitos, tais como: participação nos movimentos sociais e aceitação da plataforma e programa partidários; no plano municipal, especialmente, os governos deveriam facilitar a organização dos trabalhadores, mobilizando a comunidade na gestão do poder público e levando ao aprendizado sobre a natureza burocrática e cerceadora do Estado burguês; os cargos no Legislativo e Executivo seriam considerados como ferramentas de luta nas mãos dos trabalhadores; continuidade dos eleitos no trabalho político ou sindical de base e nas consultas aos trabalhadores.

Mas o papel de instrumento organizativo dos trabalhadores, por sua vez, estaria sob o estrito controle do partido. Tanto que, faziam parte dos compromissos firmados previamente que os parlamentares e chefes do Executivo submeteriam os planos de ação e aplicação dos recursos às instâncias partidárias e promoveriam ampla discussão na base de projetos de lei do partido ou dos parlamentares. Em última instância, por conseguinte, seria o partido quem ditaria a postura de seus

governos e o conteúdo de suas políticas e funcionaria, de certa forma, como uma mediação entre a população e os que exercessem o mandato imperativo.

Finalmente, podemos fazer algumas observações sobre a visão de programa e destacar as relações estabelecidas entre ele e as eleições. A primeira delas e que se projeta sobre as demais, é que fica claro a grande valorização que o partido atribui ao programa, mesmo com seu caráter processual. A segunda, diz respeito ao seu conteúdo e ao modo coletivo de construí-lo, onde reencontramos um vínculo direto com as reivindicações dos movimentos sociais e as decisões democráticas emanadas do partido. Afirma-se, como vimos, que um dos objetivos do partido nas eleições seria participar juntamente com as organizações operárias e populares (UNE, associações de moradores etc.) e assumir todas as reivindicações daquele momento e que estivessem colocadas pelas massas em luta. As plataformas municipal, estadual e nacional, enquanto expressão das idéias gerais do programa e idéias concretas de transformação da sociedade, seriam elaboradas através das consultas feitas aos núcleos e aos movimentos combativos, sindicais e populares, tendo como norma os problemas apontados pela população, que seriam prioritários a curto, médio e longo prazos.

A terceira relação estabelecida é que se deveria divulgar ao máximo o programa partidário, as plataformas municipal, estadual e nacional e levar aos palanques os temas mais importantes propostos pelo movimento sindical e popular visando-se dar continuidade às lutas sociais e aumentar a organização política do povo. Neste sentido, as eleições constituiriam também uma oportunidade para que o PT fizesse propaganda de suas propostas.

A quarta, é que o programa funcionaria também como um parâmetro orientador para as alianças, a escolha dos candidatos e das chapas e dos compromissos a serem assumidos pelos eleitos. Neste sentido afirma-se, dentre outras coisas: que as coligações dependeriam de cada momento e do programa proposto; que a aceitação dos candidatos e das chapas, além da participação nos movimentos, estaria condicionada a um claro compromisso com a plataforma e o programa partidários; que a propaganda (textos, panfletos, cartazes etc.) seria baseada na plataforma; que os eleitos deveriam prosseguir adotando as orientações partidárias.

Mas ressalta-se, e este ponto é fundamental, que a participação nas eleições não deveria de maneira nenhuma desviar o partido de seus objetivos programáticos, isto é, reafirma-se que elas não constituiriam o mais importante para o PT e, de certa forma, termina-se por separá-las mecanicamente do próprio programa. Com isto e mais uma vez, enfatiza-se a predominância da organização e participação popular como proposta mais relevante do PT. Em outras palavras, de um lado o esforço e as energias dispendidas para inserir a classe trabalhadora na cena política, legalizar o partido, participar do processo eleitoral, eleger candidatos e colocar os mandatos a serviço dos setores populares. De outro, o dilema implícito no tocante à inserção na institucionalidade, as tentativas de se manter a identidade e o receio de que esta mesma institucionalidade desviasse o partido das propostas originárias. E foi com estes impasses e outros e seus efeitos decorrentes, que o partido continuou na sua trajetória.

1.4. As marcas do passado

Podemos agora, após analisar o conjunto dos documentos programáticos até 1982, fazer uma espécie de síntese do seu conteúdo e apontar os traços mais importantes das propostas do PT ou seu núcleo programático e que condicionarão a vida do partido por um largo tempo, como diria Panebianco (1990). Como afirma Berbel (1991), ao mesmo tempo que o PT propunha uma ruptura no tipo de organização dos partidos no Brasil, combinava elementos díspares e que marcarão suas indefinições programáticas e a manutenção de algumas polêmicas que se projetarão sobre seu cotidiano. Falando do programa no geral, para ela o que vai permitir unificar a caminhada conjunta dos vários grupos, será fundamentalmente a democracia partidária, as indefinições sobre alguns pontos polêmicos para a própria esquerda como o socialismo, a idéia do programa enquanto construção (temor da esquerda em repetir as ações isoladas da classe trabalhadora, o antivanguardismo dos sindicalismos e dos intelectuais etc.) e a oposição, no início do partido, à ditadura militar. Constituiriam, a nosso ver e em outras palavras, algumas das principais marcas do seu passado.

No fundamental, diríamos que o momento fundacional do partido e seu respectivo núcleo programático não foram encerrados num breve intervalo de tempo e com data marcada. Raciocinando-se em termos de processo mais geral, poderíamos afirmar que os documentos elaborados entre 1979 e fevereiro de 1980, como a *Carta de Princípios*, materializam o que denominamos de elementos *pré-programáticos* ou algo do gênero. A partir desta, quando se dà o início da legalização do PT e até as eleições de 1982, foram produzidos também novos documentos importantes, como o *Manifesto*, o *Programa* e outros. Mas será o conjunto dos elementos programáticos de 1979 a 1982 que vai constituir o núcleo programático propriamente dito. Ou, como diria Oliveira (1980) já no início do partido, o programa passaria, necessariamente, pelo que ele chama de trilhas dos documentos anteriores.

De uma maneira geral, em que pese a existência de um conjunto variado de elementos, eles podem ser associados aos princípios e valores e às diretrizes gerais. Esse núcleo programático, na verdade, foi formado basicamente por alguns temas mais constantes e recorrentes na concepção do partido, como os princípios e valores explicitados e referentes à democracia e ao socialismo. Ligados a eles, também vamos encontrar as diretrizes gerais participação popular e enunciada de forma mais direta, a inversão de prioridades introduzida na maioria das vezes de forma indireta e vinculada às reivindicações e o Estado, referido muitas vezes de passagem e com tonalidades ambíguas.

São os temas recorrentes e mais constantes, portanto, que conformarão o núcleo programático do PT. Mas estes mesmos temas e aqui reside uma questão fundamental, como regra não foram tratados da mesma maneira, não tiveram uma importância equivalente, não ocuparam o mesmo espaço, não tiveram uma continuidade semelhante e nem mereceram a mesma precisão. Assim, de um lado se tem alguns temas centrais como elementos constantes e, de outro, sua relevência, conteúdo e significado aparecem eivados de generalidades, ambiguidades etc. Neste sentido é que afirmamos

algumas vezes que o programa do PT foi fincado em terreno movediço, isto é, o próprio núcleo programático teve e tem um caráter processual e não uma base fixa. Em outras palavras, os principais temas foram fixados, mas seu conteúdo permaneceu variante e sofreu inflexões ao longo do tempo. É também por isto, como já nos referimos várias vezes, que seria incorreto estabelecer comparações exclusivamente partindo do pressuposto que existiria uma suposta base fixa de propostas, que estas simplesmente mudariam ou seriam substituídas por outras ao longo do tempo.

Esse caráter processual do programa decorreu, também e especialmente, de uma escolha do partido. Não é por acaso que o conteúdo movediço e o correspondente caráter processual tenham sido elogiados por uns e criticados por outros. Para Amazonas (1981), dirigente do PC do B, como a ideologia seria o traço social mais importante de um partido, o PT seria social-democrata. O partido não queria definir previamente sua feição ideológica e teria um programa genérico onde os trabalhadores é que o definiriam de forma espontaneísta e teria receios de assumir sua verdadeira ideologia que, no caso, seria a social-democracia.

Mas a opção pela processualidade do programa, uma das marcas fundamentais do PT, levou a outras implicações na formação do núcleo programático, tais como: uma ênfase maior na função representativa do partido, uma vez que o PT e suas propostas eram consideradas fundamentalmente como expressão do movimento; uma oscilação entre a defesa de algumas reivindicações mais expressivas e formulações genéricas sobre o papel dos governos e a introdução de algumas medidas ligadas às orientações para políticas governamentais; um dilema recorrente entre uma plataforma de ação (unificando, generalizando e dando apoio às reivindicações dos movimentos sociais) e uma fixação mais sólida dos princípios e valores, de seus elementos e desdobramentos respectivos para outras partes como as diretrizes gerais, isto é, a própria função programática ressentia-se de eixos mais definidos que pudessem ser desdobrados de maneira mais sistemática na função governativa; tentativas iniciais de solucionar os impasses através do mandato imperativo; uma tensão entre partido tipo movimento e partido formulador de propostas; determinação oscilante entre a variável independente do movimento social ou da variável institucional.

Através do Quadro II, que procura sintetizar as características mais importantes dos temas recorrentes do núcleo programático, observa-se que o partido neste período inicial ainda apresenta traços de algo semelhante ao que Panebianco (1990) chamou de pluralidades de fins e estes fins ou princípios variaram de acordo com os grupos fundadores. Daí, as indefinições, ambiguidades, descontinuidades, indicações iniciais, dilemas e inflexões como na democracia (democracia representativa ou direta e associação com o socialismo) e que expressam a maior influência dos sindicalistas (especialmente a representação orgânica e a representação do sindicato e grupos por empresas), peso crescente dos intelectuais (democracia como a questão central) e elementos centrais da visão cristã (democracia direta). Já no socialismo, estes traços expressam-se na predominância das idéias da esquerda organizada, através da negação simultânea do chamado socialismo soviético e da social-democracia, indicações sobre um socialismo democrático defendido pelos intelectuais e o

adiamento de sua definição como queriam os sindicalistas.

Observa-se também que a pluralidade de fins projeta-se sobre as diretrizes gerais, pois estas, como ressaltamos, fundamentam-se nos princípios e valores. Sobre a participação popular, a tônica é dada por todos: sindicalistas (presença dos trabalhadores no processo decisório do Estado e nos planos econômico, político e social e assembléias massivas); intelectuais (setores e movimentos sociais como agentes da sociedade civil e direito de cidadania); cristãos (participação no plano local, pequenas comunidades, conselhos populares e discurso autogestionário); esquerda (conselhos populares). Na parte de inversão de prioridades, são especialmente as reivindicações dos sindicalistas no âmbito do trabalho (salários, estabilidade, papel do governo nos bens e serviços etc.) e dos trabalhadores rurais (questão agrária, crédito, preços dos produtos agrícolas etc.), bem como dos cristãos no plano da reprodução da força do trabalho e no redirecionamento do fundo público (educação, saúde, habitação, creches e outras reivindicações) que caracterizam a diretriz. Já no tocante ao Estado, coabitam a visão dos sindicalistas (classismo genérico, face repressiva e provedor de bens e serviços), intelectuais (democratização do Estado e esfera pública), a esquerda (Estado de caráter socialista e ênfase na estatização) e os cristãos (estatização e Estado provedor).

De um ângulo mais geral, alguns aspectos relevantes merecem ser comentados. O primeiro é que, em virtude das interinfluências dos grupos, efeitos das variáveis independentes, mudança de rota, inflexões e outros elementos, o núcleo programático vai ser marcado, no essencial, por uma fixação bastante movediça dos conteúdos e significados dos temas e elementos centrais e teórico-políticos do programa. Compreende-se, assim, do porque das ambiguidades, descontinuidades, adiamento de decisões, indicações meramente iniciais das propostas mais importantes e dilemas relativos a estas, que, inclusive, perdurarão por muito tempo, devido ao caráter processual do programa petista.

O segundo aspecto, refere-se ao fato de que, apesar de o partido guiar-se por suas resoluções nacionais, isto não significava que as decisões fossem assimiladas e implementadas de imediato e nem excluia a existência prévia de propostas minoritárias tiradas em alguns núcleos e encontros estaduais (defesa de um Governo de Trabalhadores, Constituinte, conselhos etc.) e que ainda manteriam uma certa influência onde tinham sido anteriormente discutidas e deliberadas. Neste sentido, a inexistência de uma centralização nacional maior por parte do PT naquele momento de estruturação, dificultava um discurso mais coerente e unificado para o conjunto do país.

Também paralelo aos documentos nacionais, encontramos outros elaborados pelos intelectuais e visando o debate no partido. Estes textos, geralmente omitidos ou minimizados na análise das propostas do PT, provavelmente devem ter fundamentado algumas das resoluções nacionais e, como veremos na análise das prefeituras petistas, especialmente em São Paulo, exerceram influência. Para se ter uma idéia, entre 1980 e 1981, ao que se sabe, foram publicados pelo partido e para debate cinco textos ao todo e versando sobre energia, economia, questão indígena, educação e poder local.[151]

[151] Esses documentos para debate surgiram a partir de grupos de trabalho criados pela Comissão Nacional Provisória em 1980, a quem competia determinar os assuntos. Quanto à coordenação geral dos grupos, era feita por Francisco Weffort e apontava novamente, de uma maneira ou de outra, para a influência dos intelectuais.

Vejamos num relance, a maioria destes documentos e seus conteúdos vinculados ao programa partidário. O que se refere à economia,[152] além de defender o desenvolvimento, aponta para um redirecionamento das políticas governamentais e faz algumas sugestões, ou seja, parte do pressuposto de que o PT iria governar. É dada importância à participação popular num sistema nacional e democrático de planejamento, ressalta-se a presença do povo e dos trabalhadores na formulação da política econômica, critica-se a centralização do Estado na economia e o poder político restrito aos que deteriam o capital, alude-se à necessidade de a população influenciar na destinação dos recursos e o atendimento das suas prioridades, defende-se a escala móvel de salários, instituição do seguro-desemprego, a bolsa-emprego, enfatiza-se a produção de artigos de consumo popular etc.

Quanto ao texto sobre educação,[153] é importante relevar que seu objetivo central era incentivar o debate visando à elaboração de um Plano de Educação, isto é, formular uma política setorial e isto fica claro quando se indica que o papel do partido, além de denunciar, seria anunciar. Afirma-se que a educação de um partido de massas como o PT estaria relacionada à organização das mesmas, que ele deveria inserir-se em suas lutas numa perpectiva de aprender e ensinar, assumir um projeto de educação e constituí-las no exercício do poder de Estado. Avança-se ao se propor um poder popular e, por extensão, segundo o documento, uma educação popular. Na elaboração da proposta, por sua vez, dever-se-ia: convocar especialistas; promover um debate democratizado; relacionar a educação a outras áreas como a saúde; defender a educação pública e gratuita contra sua privatização; inserir a participação popular; formular alternativas para a educação do trabalhador; propor uma educação nacional popular; democratizar a escola e lutar por uma outra escola com autonomia e descentralização, criativa e popular, entregue ao controle da sociedade civil através de conselhos populares de educação, sindicatos, partidos, associações de bairros e outras.[154]

Um outro documento versa sobre o chamado poder local e remete diretamente para o município e para a questão do Estado.[155] É interessante destacar que, direta ou indiretamente e já em 1981, ressaltam-se aspectos muito importantes, suscita-se questões extremamente válidas, antecipa-se de certa forma algumas diretrizes governamentais no plano local e deixa-se claro a importância de governar, ou seja, que o PT assumisse o papel de partido governante e desempenhasse sua função a este respeito. Em primeiro lugar, afirma-se que o município seria o lugar concreto de exercício de poder. Ao mesmo tempo, haveria um outro tipo de poder local, no caso aquele que se elevaria dos movimentos populares e das comunidades e que forjariam as bases de poder local. E este outro poder, por sua vez, se confrontaria com as prefeituras, enquanto representantes legais do Estado. Existiriam, portanto, dois tipos de poderes, sendo um de caráter institucional e tendo especialmente a prefeitura como representante legal do Estado, e um outro ligado aos movimentos populares. Tanto no caso do primeiro, como do segundo, nem a prefeitura em particular e o Estado como um todo seriam neutros e

[152] Ver Suplicy; Oliveira; Singer [198.].
[153] Cf. Brandão et al [198.].
[154] Como veremos ao analisarmos o governo petista de Erundina na capital paulista (1989-1992), várias destas propostas, como educação popular, autonomia das escolas, controle da escola pela sociedade civil e outras foram implementadas.
[155] Ver Kestenbaum et al (1981).

acima das classes. Portanto, tratava-se de um novo poder, uma vez que o povo trabalhador teria capacidade de alterar o poder institucional, seja exercendo o controle popular referente a postos de saúde, seja a gestão de uma prefeitura.

Ainda referente ao novo poder ou poder político dos trabalhadores, o documento ressalta que seria algo a ser construído e conquistado de baixo para cima, desenvolvendo-se nos confrontos, na aprendizagem e na experimentação da prática da gestão e da co-gestão. Uma das lutas mais importantes sobre isto, seria a cobrança pela divulgação transparente do orçamento municipal e o controle popular no que diz respeito à sua distribuição e aplicação dos recursos públicos.[156] Aponta-se também que as lutas dos trabalhadores nos sindicatos e nas comunidades já atestariam, em inúmeros lugares, a possibilidade de uma articulação de alternativas municipais de poder local. Desta feita, o texto não somente propõe que o partido assuma os governos municipais mas igualmente considera que isto já seja possível, destacando indiretamente os sindicalistas e os cristãos nas lutas dos bairros.

Mas o exercício do novo poder não seria tão fácil, pois Estado burguês promoveria uma série de enfrentamentos, restrições e limites a este poder local, popular e democrático e em seguida aponta-se algumas dificuldades, como a tutela que o município sofreria dos governos federal e estadual, carências e dependência financeira etc. Contudo, não haveria um total impedimento, desde que existisse um compromisso de se fazer alguma coisa e estabelecido um comprometimento com os interesses populares. Haveria margem de ação, principalmente quanto aos impostos e definição de ocupação do solo urbano e transportes de massa ao envolver preços, linhas, fiscalização etc. Além do mais, a prefeitura também teria condições de mobilizar recursos próprios e estimular a organização popular. Assim, destaca-se que as alterações seriam necessariamente parciais, mas, ao mesmo tempo, poderiam produzir saldos de acumulação de forças e preparar o terreno para mudanças mais profundas e definitivas. Cita-se as experiências de Lages (SC) e Boa Esperança (ES) como ensaios importantes de democracia no plano municipal: interferência das associações de bairro na administração municipal, formação de cooperativas com recursos locais, definição do plano educacional pelos professores, pais e alunos, mutirão como auto-organização popular, eleição de representantes das escolas para o Conselho Municipal etc.

Para dar concreticidade às reflexões e propostas, num item intitulado PT e Poder, estabelece-se diretamente as conexões com os pontos anteriores. Em primeiro lugar, diz-se que, além da eleição, o mais importante e duradouro seria o poder real, contando com o poder das bases, ligando-o a relações democráticas e poder construído de acordo com a evolução e autonomia do movimento popular. Uma gestão política sem poder político seria um blefe, tornando-se imprescindível a ligação das conquistas do momento com as conquistas do futuro. Acrescenta, em relação ao PT, que ele deveria incentivar o desenvolvimento de formas concretas de poder político dos próprios trabalhadores e concentrar-se na busca de alternativas de poder local. Avançando mais ainda, ao ter em vista a definição de plataformas de poder local, propõe-se eixos para o partido: democratização da

[156] De certa forma, o texto prefigura a experiência do orçamento participativo, o qual analisaremos posteriormente.

administração pública; descentralização dos recursos e de poder, envolvendo a participação popular em todos as áreas; controle popular, garantindo a interferência das entidades de base de forma direta na administração e estimulando a auto-gestão comunitária.

Finalmente, o texto refere-se à questão indígena,[157] como é esclarecido na sua apresentação, foi elaborado pelo PT do estado de Amazonas e suas proposições teriam sido incorporadas ao Plano de Ação do partido no encontro de junho de 1980. Mas além dos textos mencionados, ainda haveriam outros de intelectuais e aqueles divulgados pela direção nacional do partido. Visando também o debate, mas tendo em comum um caráter mais propositivo e ligado a políticas governamentais. Ao que parece, portanto, com a proximidade das eleições o PT era obrigado a apresentar propostas mais condizentes com o ato de governar, mesmo que a forte tonalidade sobre a organização e a participação popular continue ocupando o centro da atenção.

Em outubro de 1982, o partido lança para debate um texto intitulado *O PT e a Economia: Projeto de programa econômico*.[158] Através da discussão de temas básicos como a inflação, desemprego, distribuição de renda, dívida externa e outros, são tecidas algumas observações gerais e feitas algumas propostas.[159] Um ponto central que é tocado de passagem, é que o socialismo seria algo de longo prazo e, devido a isto, tornavam-se necessárias propostas de curto prazo visando melhorar as condições de vida da população, isto é, de uma forma ou de outra procurava-se elaborar um esboço de programa de governo no plano da economia. Defende-se dentre outras coisas, a produção de bens de consumo popular, a instituição do salário-desemprego, a ampliação dos serviços de natureza social, aumento dos salários, crescimento da ocupação na agricultura etc. Por fim detalha-se algo importante, no caso a introdução de vários elementos de uma reforma tributária, através da abolição gradativa dos impostos indiretos, isenção a produtos de consumo essencial, alíquota progressiva conforme o montante dos lucros, novos impostos sobre grandes heranças e produtos de luxo, taxação adicional sobre a propriedade urbana sem uso e adoção de impostos sobre o solo criado.[160]

Do ponto de vista das políticas sociais, o que parece claro é que foi na educação que o partido avançou mais neste período de 1979 a 1982, nas reflexões gerais ou nas proposições. Para se ter uma idéia, os educadores do PT começaram a reunir-se desde 1980 e, além de um texto para debate divulgado pelo partido,[161] sucederam-se outros de intelectuais e militantes sobre o assunto. Desta feita, em 1981, Freire (1989), que viria a ser o primeiro Secretário de Educação do governo Erundina em São Paulo, prossegue com algumas reflexões importantes, tais como: a necessidade de o partido também anunciar a definição da educação para que e para quem; a relevância do partido, enquanto educador, abrir-se para a troca de experiências e vincular a educação com a mobilização e a organização popular. Já outros educadores como Brandão (1989), no mesmo ano de 1981 refere-se à conexão entre um partido popular e sua dimensão de educador, ressalta a importância de um plano

[157] Cf. A QUESTÃO ... (1981).
[158] O documento está resumido e rapidamente comentado em Gadotti; Pereira (1989).
[159] Esse texto, bem como outros, atesta mais uma vez a influência crescente dos intelectuais dentro do partido.
[160] É importante adiantar que em muitas prefeituras petistas, foi adotado o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. Quanto ao solo criado, a gestão de Luiza Erundina em São Paulo também tratou desta questão.

popular de educação (a partir do ponto de vista dos trabalhadores) e de uma educação popular, aponta para a crítica da educação vigente que desemboque numa educação sob controle popular e defende a formulação de propostas para quando o partido estivesse no poder. Quanto a Gadotti (1989), em 1982 fala de uma democracia socialista que garanta os direitos dos trabalhadores, lembra que o PT não separaria a educação da política e ressalta que a primeira seria um direito, critica a privatização da educação, propõe o controle dos trabalhadores e a escolha democrática dos dirigentes das escolas, a criação de creches, a formação de grupos populares de educação e a utilização dos espaços ociosos (clubes, praças etc.), a descentralização financeira, valorização do professor e outras. Sugere então, algumas medidas específicas como a modificação das Associações de Pais e Mestres (APMs) ou sua transformação em Conselhos Educacionais, o controle dos pais, alunos e professores sobre a merenda escolar, a participação dos professores no planejamento municipal e estadual da educação, a instalação de biliotecas nos bairros e a fiscalização e controle do material didático.

Além de questões econômicas de forma geral e de áreas como a educação, a participação popular também ia corporificando-se cada vez mais, especialmente através da proposta de conselhos populares. Neste sentido, a diretriz começava a ser delineada de maneira mais sistemática naquele momento, uma vez que os documentos oficiais tocavam apenas de raspão no assunto dos conselhos e não avançaram muito na sua definição. Além da proposta dos conselhos comunitários feitas no encontro de Fortaleza em 1980, à qual já nos referimos, grupos de esquerda como o PCBR,[162] já em 1981, defendiam os conselhos populares. Intelectuais como Gadotti (1989a) e Abramo (1989), por sua vez, tinham uma visão dos conselhos como algo legal e mais ligados diretamente ao controle das políticas governamentais.[163] No caso de Abramo (1989), ele detalha algumas formas de atuação dos conselhos populares, lembra a autonomia e independência frente ao Estado, refere-se à formação de base territorial e setorial e à necessidade de combinar formas de democracia direta e democracia representativa. Já Lula[164] (1989), ao falar da educação atribui aos conselhos populares, além da administração e controle do sistema de ensino, a própria formulação das diretrizes do setor, isto é, estabelece igualmente vínculos com as políticas governamentais. Todos, porém, terminavam direta ou indiretamente acentuando a base territorial dos conselhos de bairro e associando-os indiretamente aos cristãos ao tomar como referência principal as experiências das lutas nos bairros populares e favelas, nas lutas e reivindicações vinculadas à saúde, habitação, transporte ou em outras áreas.

Vejamos agora, algumas questões gerais e relevantes sobre os vínculos entre o núcleo programático e as variáveis institucionais e ligadas aos movimentos sociais que conformaram as marcas do passado petista. Como vimos, a formação do PT decorreu principalmente de uma mudança na estrutura de classes e do chamado novo sindicalismo, aliada ao tipo de regime político e à

---

[161] Cf. Brandão et al [198.].

[162] O PCBR divulgava suas posições políticas no jornal O Povão. Sobre os conselhos populares, ver OS PARTIDOS ... (1981).

[163] Como veremos no próximo capítulo, em que pese um certo consenso quanto aos conselhos populares como forma de organização e independentes do Estado, estavam implícitas duas visões: como órgãos de dualidade de poderes e contrapostos ao Estado capitalista, ou canal de participação com vistas a controlar o governo e determinar suas políticas.

[164] Ver Silva (1989).

conjuntura. Neste sentido é que podemos dizer que a variável do movimento, no caso o sindical, desempenhou um papel imprescindível na criação do partido no início. Isto pode ser visto, inclusive, não somente através dos seus fundadores mas da composição da direção partidária e dos próprios elementos programáticos mais relevantes.Mas esse mesmo movimento sindical ou parte dele, para ser mais preciso, não conseguiu aglutinar o conjunto da classe trabalhadora e nem do próprio movimento, tendo que marchar isolado em variadas ocasiões. A divisão dos sindicalistas, porém, não impediu que se dessem passos relativamente rápidos em direção ao principal objetivo dos fundadores do PT, que era a criação de um instrumento político que viabilizasse a representação orgânica e que expressasse e apoiasse suas lutas e do conjunto dos setores populares.

Como não ocorreu o dilema quanto à participação, mas o *como* desta mesma participação, a opção feita envolveu também a necessidade de uma base social e política mais ampla, a busca e entrada de novos setores e agrupamentos e teve que passar pelo processo de legalização do PT. A partir disto, entra em cena a variável institucional, seja de forma secundária no seu início, subordinada ao movimento e organização popular, sobreposta nas formulações para as eleições ou assumindo o espaço mais importante no decorrer do processo em algumas circunstâncias. Contudo, além da opção pela legalização e os respectivos passos dados a este respeito, que seria o primeiro momento do PT como o chamou Meneguello (1989), devemos igualmente levar em conta as metamorfoses no sindicalismo, uma vez que o movimento nos bairros, além de seu caráter muito mais localizado, não teve um efeito de determinação tão relevante como se poderia pensar.

Em primeiro lugar, a onda de greves que ocorreu no ABC paulista entre 1978 e 1980 entrou depois num período de refluxo e deixou de ser a principal impulsionadora e motivadora do partido. Para se ter uma idéia, Paulo Scromov lembra que em 1978 o movimento grevista ficou mais restrito a São Paulo e no ano seguinte chegou a atingir todo o país. Já Wagner Benevides aponta que neste ano de 1979, em Minas Gerais, vários sindicatos foram solidários e ajudaram com dinheiro e alimentos para o fundo de greve de São Bernardo,[165] isto é, ocupou um grande espaço e exerceu considerável influência no conjunto da classe trabalhadora. Já em 1980, a grande repressão que se abateu sobre os eles parece ter inibido a continuidade de ações mais ousadas por algum tempo. Mas a greve de 1980 teve também outros efeitos. Um deles, é que os sindicalistas ligados ao PCB e PMDB, especialmente os primeiros, praticamente não deram nenhum apoio mais sólido, aprofundando mais ainda a divisão do sindicalismo e jogando o partido para um campo mais delimitado da classe trabalhadora. Tão ou mais importante que a falta de solidariedade dos comunistas foram as subsequentes demissões, inclusive de lideranças, a partir do segundo semestre de 1980 e no ano de 1981. Estas demissões, ressalte-se, passaram a ocorrer num período recessivo que começava a atravessar a economia brasileira,[166] e, para se ter uma idéia, a recessão em 1981 foi considerada a maior desde 1930 e chegou a reduzir 10% da produção industrial como aponta Leite (1982).

Todos esses fatores levaram a que, imediatamente após 1980, as lutas operárias assumissem

[165] Sobre isto, consultar as entrevistas de Paulo Scromov e Wagner Benevides em Harnecker (1994).

um caráter mais esporádico e localizado em 1981. Em termos gerais, foi dado início a uma mudança no movimento sindical, passando a predominar a greve de outros segmentos como os assalariados das chamadas classes médias e não mais no ABC, como aponta Meneguello (1989). Com isto, a principal fonte operária do partido foi diminuindo seu vigor e, de certa forma, também reduzindo a orientação e perfil inicial do PT. Evidentemente que as greves operárias, especialmente a de 1980, produziram seus ganhos. Um deles e que não deve ser submestimado, foi uma maior proximidade com outros setores como os cristãos, seja através de uma solidariedade em termos amplos ou mesmo via apoio material e político nos bairros e nas paróquias, levando a que o partido tivesse uma maior ramificação em outras áreas e ocupasse um espaço maior e diversificado.

De qualquer forma, a opção pela legalização ganhava terreno e passava a merecer uma maior atenção dos fundadores do PT, o que terminou funcionando como algo semelhante ao chamado efeito bumerangue, ou seja, quanto mais os sindicalistas dedicavam-se ao partido numa dupla militância, o movimento ficava menos guarnecido e a construção partidária sofria as oscilações de tal postura.[167]

Devido aos obstáculos enfrentados pelo movimento sindical e a opção pela participação legal e nas instituições políticas representativas, portanto, o ambiente ou a variável ligada à institucionalidade passou a exercer uma maior influência sobre o partido, principalmente com sua presença nas eleições de 1982 e os respectivos efeitos. Não obstante os cuidados tomados, as deliberações rígidas sobre o assunto e a defesa do mandato imperativo, já na campanha eleitoral os primeiros sinais começavam a surgir, tais como: a direção partidária ficou acéfala (sem conseguir quórum para reunir-se, por exemplo), uma vez que parte significativa dela terminou candidatando-se; o Comitê Eleitoral Unificado não conseguiu centralizar a campanha, como em São Paulo; afastamento temporal do partido e sem atuação orgânica, enquanto entidade, nos movimentos sociais como lembra Leite (1962); esvaziamento dos núcleos etc.[168]

Ao mesmo tempo, outros efeitos imediatos também tomavam corpo. Um deles, e de fundamental importância, como já nos referimos, foi que o PT, diante desta interação com um novo entorno ou variável institucional, terminou sendo obrigado a ir definindo de maneira menos imprecisa, e gradativamente, suas propostas. Ainda na campanha eleitoral, para se ter uma idéia, diante dos debates com o PMDB e PDS o partido teve que se apresentar com um perfil mais claro perante a população, como partido de classe etc.como ressalta Leite (1982). Porém, serão os resultados eleitorais, como veremos no próximo capítulo, que darão em grande parte o tom das novas relações com a institucionalidade e, por extensão, das propostas partidárias e de seu programa.

---

[166] Sobre as relações dos sindicalistas do PCB e PMDB com a greve de 1980 no ABC e as demissões, ver Berbel (1991).
[167] Para Raul Pont, por exemplo, a militância dupla prejudicou a formação do PT. Ver sua entrevista em Hanecker (1994).
[168] Efeito apontado, dentre outros pelo próprio Lula. Consultar sua entrevista em Harnecker (1994).

Quadro I
Elementos centrais na formação do programa partidário nacional

GRUPOS FUNDADORES	PRINCIPAIS ELEMENTOS ANTERIORES DO PROGRAMA NACIONAL DO PT				
	Princípios e Valores		Diretrizes Gerais		
	Democracia	Socialismo	Participação Popular	Inversão de Prioridades	Mudanças no Estado
Sindicalistas	- Interesses e participação da maioria nas decisões - Representação da maioria -Primazia ao coletivo -Natureza classista -Envolvendo também os planos social e econômico -Além do formalismo da visão liberal - Desatrelamento do sindicato ao Estado	- Proclamado de forma genérica e necessidade de maior aprofundamento - Algo a ser decidido com a classe trabalhadora -Sem contraposição à democracia -Críticas ao transplante de modelos e ao vanguardismo	- Condição importante para a democracia - Participação nas decisões do Estado -Participação direta e massiva como nas grandes assembléias plebiscitárias - Liberdade e autonomia sindical -Ação e representação através do sindicato, de delegados de base e de comissões - Representação nas instituições políticas como o Congresso Nacional -Fundamental para a obtenção de direitos -Controle exercido pelos trabalhadores sobre algumas atividades	-Direcionamento para as reivindicações no âmbito do trabalho e das lutas sindicais (salário, emprego etc.) -Algumas referências esporádicas sobre algumas medidas nas políticas sociais, como saúde, transportes, habitação, educação -Situação do trabalho ligada ao modelo econômico e defesa do mercado interno, produção de alimentos, desconcentração da renda, reforma agrária etc.	-Estado percebido inicialmente como árbitro entre o capital e o trabalho, posteriormente como tutor e defensor dos interesses patronais -Visto através do Governo Federal e órgãos do Ministério do Trabalho - Críticas ao atrelamento sindical -Estado repressor em função do regime militar
Cristãos	-Democracia direta e exercida a partir do plano local e das bases - Decisões descentralizadas -Soberania sem a mediação de instituições políticas	- Sociedade autogestionária ou algo semelhante - Ênfase na igualdade ligada à idéia de comunidade	- Participação permanente de todos nas decisões e na execução - Ligada à idéia de comunidade, ao cotidiano e pequenas experiências -Ação direta sem representação - Primazia à participação no plano local, em pequenos grupos e fragmentada - Defesa da autonomia dos movimentos perante às instituições -Criação de comissões de empresa ou comissões de fábrica -Presença mais marcante nos movimentos de bairros e também nas oposições sindicais	- Relacionada ao fundo público, através da luta por bens de consumo coletivo e sobrevivência imediata ligada à saúde, habitação etc. -Reivindicações vinculadas à reprodução da força de trabalho em movimentos localizados nos bairros (saúde, custo de vida, moradia e outros) - Reivindicações como direitos	-Discurso antiinstitucional e antiestado e defesa da autonomia dos movimentos - Defesa da substituição do Estado pelos movimentos organizados -Ações predominantes de confronto ou de relações com a institucionalidade através de reivindicações setoriais -Discurso estatizante - Defesa do Estado como respeitador e provedor de direitos
Esquerda organizada	-Críticas à democracia de corte liberal, considerada burguesa e formal -Discurso genérico sobre a democracia socialista - Valorização tática dos chamados espaços democráticos	-Discurso antiestalinista genérico e defesa do chamado leninismo (ditadura do proletariado etc.) - Estatização dos meios de produção	- Tentativa de construção de uma linha de massa -Participação junto aos cristãos nos movimentos de bairro e oposições sindicais -Autocrítica do vanguardismo da	- Denúncia do capitalismo no Brasil - Assumindo as reivindicações dos sindicalistas e cristãos	-Concepção leninista de Estado, como repressor e instrumento de classe da grande burguesia nacional e estrangeira -Encarado como um bloco monolítico - Dualidade de poderes -Governo somente após a tomada do poder

		-Estratégia da luta armada	luta armada -Defesa das comissões de fábrica		-Defesa meramente propagandística de governo -Valorização ao plano federal
Intelectuais	-Democracia associada à sociedade civil e contraposta ao Estado -Além da democracia representativa e do jogo institucional -Próximo à concepção de democracia participativa -Necessidade de novas instituições -Reconhecimento do conflito, expressão de interesses e convivência de posições antagônicas - Ligada aos movimentos sociais e às classes populares	-Discurso genérico sobre socialismo democrático -Estratégia de guerra de posição e alternativa de hegemonia -Via pacífica -Diferente da social-democracia e do chamado socialismo real	-Participação real do cidadão e da maioria da população no processo decisório -Apoio aos movimentos sociais como integrantes da sociedade civil	- Críticas ao modelo econômico e a seus efeitos na concentração da renda, baixos salários, degradação das cidades, crescimento das favelas e má qualidade dos serviços públicos como saúde, habitação, saneamento, transportes e outros	- Estado contraposto à sociedade civil -Críticas ao regime militar e a seus traços traços repressivo e centralizador

Quadro II
Núcleo programático
1979-1982

GRUPOS FUNDADORES	PRINCIPAIS ELEMENTOS INICIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DO PT				
	Princípios e Valores		Diretrizes Gerais		
	Democracia	Socialismo	Participação Popular	Inversão de Prioridades	Mudanças no Estado
Grupos mais influentes	-Sindicalistas, intelectuais e cristãos	-Esquerda, intelectuais e sindicalistas	- Sindicalistas, intelectuais, esquerda e cristãos	- Sindicalistas e cristãos	- Sindicalistas, intelectuais, esquerda e cristãos
Indefinições	- Radicalização da democracia ou socialismo	- Nem modelo soviético e nem social-democracia, mas a ser definido depois a partir do Brasil e dos setores populares	- Quanto à natureza, tipo e mecanismos de controle - Predomínio do local ou nacional	- Sem hierarquização quanto às reivindicações dos sindicalistas, dos cristãos ou dos trabalhadores rurais -Indiferenciações quanto aos planos federal, estadual ou local	- Estado tipicamente classista, esfera pública ou prestador de bens e serviços
Ambiguidades	- Ora predominava a democracia representativa, ora a democracia direta	- Socialismo de cunho marxista ou o chamado socialismo democrático	- Participação como presença nas decisões políticas e econômicas do Estado ou um grande controle sobre ele - Participação nas esferas do Estado ou autonomia dos movimentos	- Participação no Estado ou sociedade civil	- Democratização do Estado ou criação de um novo Estado - Predominínio da visão estatizante e ao mesmo tempo críticas à estatização
Descontinuidades	-	- Defesa explícita do socialismo e exclusão da proposta	-	-	- Governo dos trabalhadores, Assembléia Nacional Constituinte
Decisões adiadas	-	- Sobre o tipo de socialismo	-	-	-
Indicações iniciais	- Insinuações quanto à articulação entre democracia direta e democracia representativa	-	- Breves indicações sobre os conselhos populares com base territorial	- Das reivindicações a propostas iniciais vinculadas a políticas governamentais - Eixos gerais de governo - Além de medidas mais ligadas ao âmbito do trabalho, várias áreas de políticas sociais e de política agrícola e agrária - Reivindicações como direitos - Elementos de uma reforma tributária, importância do mercado interno, distribuição de renda etc.	- Indicações sobre as diferenças entre governo e poder - Defesa da autonomia municipal - Rápidas indicações sobre o plano local durante as eleições
Temporalidade	- Curto prazo e como expressão das reivindicações	- Longo prazo	- Curto, médio e longo prazos	-	-
Inflexões	- Abandono gradativo da proposta de democracia direta	-	-	-	- Estado como aparelho repressivo
Dilemas	- Entre a democracia direta e a democracia representativa	- Oscilação entre um socialismo de cunho marxista ou o chamado socialismo democrático	-	- Papel do governo como canal de organização e participação ou esfera das políticas públicas e provedor de bens e serviços	-

CAPÍTULO 2

Das marcas do passado à transição do PT

Do ponto de vista geral da conjuntura política, o período que se inicia com as eleições de 1982 e seus resultados e termina no final de 1987 pode ser entendido como uma consolidação da passagem ou transição do regime autoritário para a democracia. Neste período, os temas mais ligados com a institucionalidade passam a ganhar um espaço maior ainda, seja devido a um certo recuo do movimento sindical no ABC e dos movimentos populares, especialmente os de bairro,[1] seja como decorrência do crescente desgaste da ditadura, das sucessivas eleições, de outras lutas (Diretas Já, Constituinte, Colégio Eleitoral etc.) e as propostas de um novo regime político e seu desenho institucional.

Mas o processo de transição, não ocorreu de forma contínua e progressiva porém, como toda transição, materializou-se através de avanços e recuos, marchas e contramarchas. Não obstante, mesmo levando-se em conta tais oscilações e a crise econômica que marcou a década, é inegável a vigência do quadro mais amplo da mudança de regime como o núcleo central da transformação no plano político. Para usar as palavras de Sader (1986), era um novo período e um novo regime político e esse predomínio da transição centrada no plano institucional vai afetar diretamente o PT. Tratava-se agora, após a opção de participar nas instituições políticas representativas, de competir também na arena eleitoral, consolidar o partido e interagir de maneira mais recorrente com a institucionalidade em diferentes situações. O teste eleitoral em 1982, como diria Meneguello (1989), seria o segundo momento do partido após sua legalização.

A predominância do entorno institucional sobre os movimentos sociais, por sua vez, vai influenciar no tipo de interação do PT com as marcas do passado e seu núcleo programático, produzir mudanças no partido e, especificamente, no seu programa. Serão estas que, no período assinalado, vão ser expressas com a introdução de novos elementos ou a reorientação dos anteriores e irão constituir a primeira transição do PT. Em outras palavras, o partido vai passar por uma fase em que seu núcleo programático sofrerá algumas transformações, de maneira clara ou via metaformoses apenas insinuadas e de passagem. Constitui um período de transição do partido, no sentido de que as variadas e parciais inflexões não conformam ainda um todo articulado e não são assumidas formalmente.

Num primeiro momento, analisaremos o partido em relação ao período pós-eleitoral de 1982 até às vésperas das eleições de 1985. Posteriormente centraremos nossa atenção no período de 1985 até dezembro de 1987, quando vai ocorrer o V Encontro Nacional do PT.[2] Teceremos algumas observações sobre os resultados eleitorais nas capitais, a materialização das mudanças e os sucessivos

[1] Sobre os movimentos de bairro, ver Doimo (1995) e Cardoso (1994).
[2] No geral essa subdivisão está baseada em Meneguello (1989) e Keck (1991), embora nosso enfoque enfatize mais a análise do programa partidário e as diferentes reorientações nesse período.

impasses e inflexões iniciais relativas ao programa e particularmente no tocante às diretrizes.[3] No terceiro momento, faremos uma síntese sobre o significado das mudanças no partido, relacionando-as com o entorno ou ambiente externo.

2.1. Do impacto das eleições de 1982 ao esboço de uma proposta global

O segundo teste do PT e especialmente os resultados eleitorais e as respectivas avaliações feitas internamente, vão condicionar em grande parte as subsequentes reorientações. Inicialmente o partido mostrava-se bastante otimista quanto aos resultados eleitorais a serem alcançados, como se as vitórias anteriores no movimento sindical que lhe deram origem, bem como a superação dos obstáculos referentes à legalização fossem ser repetidas ou ampliadas. Mas o PT saiu-se aquém do esperado e obteve apenas 3,1% dos votos válidos em termos nacionais, não conseguindo atingir os 5% do total e os 3% em nove estados como exigia a lei, já que somente em dois deles ultrapassou a barreira dos 3%, no caso São Paulo (9,9%) e Acre (5,4%).

O partido também não elegeu nenhum governador e senador e a maioria dos votos concentraram-se no Sudeste e particularmente no estado de São Paulo e, mais ainda, nos centros urbanos e região do ABC. Daí a forte imagem negativa de que o PT seria apenas um partido paulista[4] e não, propriamente, uma legenda com alcance mais amplo no país. Para se ter uma idéia, dos 8 deputados federais eleitos, 6 eram de São Paulo, 1 do Rio de Janeiro e 1 de Minas Gerais. Em relação aos deputados estaduais, do total de 12, 9 eram também de São Paulo, 2 do Rio de Janeiro e 1 de Minas Gerais. Dos mais de 100 vereadores, novamente a maior parte pertencia a São Paulo, vindo depois Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Quanto às prefeituras, o PT saiu vitorioso somente em duas, no caso Diadema em São Paulo e Santa Quitéria no Maranhão.[5] Observa-se portanto que, mesmo levando-se em conta a eleição de vários parlamentares nos planos nacional, estadual e municipal, do ponto de vista dos governos a situação foi pior ainda, apesar da votação expressiva em alguns centros urbanos do estado de São Paulo.

De certa maneira, como ressalta Keck (1991), o partido subestimou o caráter e o peso institucional das eleições, até porque tinha dispensado grande parte do seu tempo ao processo de legalização e estruturação. Também não tinha dado a devida importância ao contexto e nem promovera foram debates internos que possibilitassem ao partido um conhecimento das outras forças políticas na transição. Vendo-se em retrospecto, de certa forma os futuros resultados poderiam ser previstos já que, além dos pontos referidos, o movimento sindical do ABC encontrava-se numa fase de descenso e a própria legislação eleitoral criava sérias dificuldades para um partido recente e pequeno como o PT (voto vinculado, sublegendas etc.).[6] Em outras palavras, era como se os efeitos combinados

[3] Como já ressaltamos, a partir deste capítulo centraremos nossa atenção nas diretrizes gerais do programa.
[4] Sobre a imagem negativa de um partido exclusivamente paulista, ver Souza; Kuguelmas (1983).
[5] No tocante a esses resultados eleitorais, consultar especialmente Keck (1991) e Pont (1992) .
[6] Este aspecto é importante, inclusive se for relevado que a adoção da sublegenda impediu a vitória do PT em outros municípios, já que ocorreram situações em que, individualmente, um candidato petista foi o mais votado mas, na soma total,

das duas variáveis independentes (sindical ligada ao movimento social e legislação, vinculada à institucionalidade) já estivessem de certa forma previstos.

No início, predominou no PT a avaliação de que se tinha substituído o esclarecimento dos objetivos por palavras de ordem e que a população e o próprio partido ainda não estivessem organizados o suficiente para ganhar uma eleição. Esta autocrítica verbal da direção, vinha acompanhada de troca de acusações de eleitoralismo, doutrinarismo e outras.[7] Mesmo assim, não foi produzida de imediato alguma reorientação sobre a postura do partido e continuou prevalecendo a idéia de que ele seria a expressão dos movimentos sociais e não um partido dirigente.[8] De qualquer forma era inegável o impacto da variável institucional via eleições, seja nas primeiras reflexões, seja nos seus efeitos no que se refere à reorientação do PT. Assim, foi gerada uma crise interna e é como se o partido ficasse paralisado e dominado pela inércia durante uns seis meses. Passou-se a considerar com a derrota, que não se poderia promover grandes mudanças através de eleições, não sendo, deste modo, definida claramente um linha de atuação no campo político-institucional.[9] Em contraste com o otimismo anterior aos resultados eleitorais, era como se a campanha eleitoral tivesse sido uma espécie de desvio das práticas partidárias e, como o partido não conseguiu reconciliar-se com a derrota, terminou achando difícil elaborar uma estratégia de atuação ligada às instituições políticas.

Nas palavras de Pont (1992), ainda em abril de 1983, nos dias 16 e 17 e durante a reunião do Diretório Nacional, o debate partidário evidenciava um drama. Ou simplesmente ficava-se à espera dos acontecimentos, procurando expressar as lutas sociais ou, então, tomava-se iniciativas mais ofensivas naquele momento. Em outras palavras, diríamos que o impacto da variável institucional eleições produziu um dilema dentro do PT e, mais uma vez, se teria que optar. Foi decidido, então, reorientar a ação partidária e, como solução, foi considerado que se deveria voltar às origens priorizando a organização e mobilização popular e a elaboração de propostas concretas para se resolver os problemas sociais mais urgentes. Mas essa tentativa de volta às origens, para Chauí (1986), não decorreu de uma avaliação mais profunda sobre os resultados. Localizando-se apenas alguns problemas o partido lançou-se, dentre outras coisas, para a criação e fortalecimento da CUT.

Ao mesmo tempo a idéia de retorno estava colada, especialmente para os sindicalistas e seus aliados moderados,[10] com a formação mais orgânica de um grupo dirigente. Assim, em 2 de junho de 1983 foi lançado o *Manifesto dos 113* pelos principais fundadores do partido em São Paulo, incluindo-se Lula e outros. O *Manifesto*, segundo Pont (1992), visava claramente a disputa interna no PT,

---

teve menos votos do que a soma dos candidatos do partido vitorioso, como em São Bernardo do Campo. A este respeito, ver Souza (1984).

[7] Para Singer (2001), com o fracasso eleitoral cresceu a pressão antiinstitucional da esquerda organizada e sua insistência para que o partido concentrasse suas atividades na organização dos trabalhadores. Por outro lado, os moderados continuavam com sua análise de que as principais palavras de ordem adotadas na campanha eleitoral (trabalhador vota em trabalhador e outras) teriam afastado a classe média e os eleitores menos politizados.

[8] No tocante ao impacto das eleições, as primeiras avaliações e os desdobramentos imediatos nos baseamos principalmente em Keck (1991), Pont (1992) e Meneguello (1989).

[9] Segundo Keck (1991), as turbulências iniciais no governo petista de Diadema (especialmente os conflitos e confrontos entre a direção municipal e o Prefeito Gilson Menezes) também contribuíram para a frustação generalizada dentro do partido. No final do capítulo, daremos alguns detalhes sobre Diadema.

defendia um campo classista, fazia um chamamento contra a conciliação com os liberais que começava a ocorrer com parlamentares petistas na Assembléia Legislativa de São Paulo, combatia a autonomização parlamentar, ratificava o lema Trabalho, Terra e Liberdade das eleições de 1982 e dirigia-se, igualmente, contra os grupos de esquerda que agiam como partidos dentro do PT.

Os signatários do *Manifesto*, na realidade, buscavam imprimir uma direção hegemônica ou, nas palavras de Panebianco (1990), formar uma coalizão dominante. Nessa coalizão, ressalte-se, participavam também vários intelectuais conhecidos como Marco Aurélio Garcia, Eder Sader e outros. Mas a formação desse grupo, entretanto, não resolveu os dilemas que o PT enfrentava naquele momento. Ainda como expressão de um impasse não solucionado totalmente, ao mesmo tempo que se dispunha a voltar às origens[11] o partido começou a rever a estratégia visando, agora, tornar-se um partido mais amplo e, já em 1983, como aponta Meneguello (1989), foi decidido atrair setores até então refratários às propostas partidárias para ampliar a base social, como segmentos da chamada classe média urbana.

Contudo, isto não eliminava os problemas relativos ao novo momento do partido, especialmente o tratamento que deveria ser dispensado aos parlamentares e prefeitos eleitos em 1982, que constituía um nova situação na sua trajetória. Como salienta Chauí (1986), o partido encontrou dificuldades para analisar uma situação inesperada, ou seja, a representação política numa democracia liberal representativa. O problema terminou sendo mal resolvido, uma vez que o PT teria surgido das experiências de democracia direta e com os seus filiados defendendo o mandato imperativo e revogável. Assim, como o partido tentou sem discutir combinar as duas formas de representação, não viu que a representação política possuiria dupla face: de um lado, os vínculos do representante com o partido e os eleitores; de outro, a representação do parlamento junto ao partido e aos eleitores.

Vejamos então, o tratamento dispensado às questões mencionadas e como se expressaram inicialmente nos documentos partidários. Como a solução dos dilemas apontados passava pela resolução de um conjunto de impasses, especialmente a definição mais precisa do partido na institucionalidade, no final do ano de 1983 foi dado um passo adiante ao se propor de forma mais global a ruptura popular e institucional com o regime militar. Neste sentido, a Comissão Executiva Nacional lançou em novembro daquele ano um documento para discussão intitulado *Projeto Político do PT*.[12] Mesmo que o *Projeto* não tenha sido, de imediato, objeto de deliberação em eventos nacionais, dada a sua importância apontaremos rapidamente seus pontos mais significativos. Em primeiro lugar e sintetizando o conteúdo central do texto, o partido considerou que estaria havendo uma crise nacional e que se expressaria através de suas faces econômica, social e política. Em segundo, situa as classes dominantes e dominadas e seus respectivos projetos políticos diante dela e, por último, lança sua proposta de um projeto popular como alternativa à ditadura.

---

[10] Embora não desça a detalhes, Singer (2001) lembra que os chamados moderados fizeram parte da criação da futura tendência Articulação. Provavelmente, eles seriam a maioria dos intelectuais e os parlamentares.

[11] Embora a atenção tenha se voltado especialmente para o movimento sindical, outros setores como a juventude e os estudantes em particular também foram contemplados. A esse respeito, ver Pont (1992).

Do ponto de vista dos princípios e valores, é como se a visão e proposta de democracia estivessem materializadas no próprio projeto e ele representasse a democracia contraposta ao regime militar. Além do mais, mesmo que não explicitada, ela adquire mais ainda uma espécie de caráter popular (trabalhadores e a maioria da população) devido ao próprio teor e designação da proposta geral. Igualmente de forma implícita e incipiente, abre-se a possibilidade de uma articulação entre a democracia representativa e democracia direta ao se vincular medidas no plano institucional e outras no âmbito dos movimentos sociais. Quanto ao socialismo, ele é claramente referido à necessidade de se alcançar o poder e se promover transformações no seu caminho e, indiretamente, quando se aponta para medidas atinentes às mudanças nas relações de trabalho e propriedade.

Quanto às diretrizes, também integradas à idéia de um projeto político global, a participação popular é muito acentuada, até porque, como assinalamos, foi tirada uma decisão de se voltar às bases e aos movimentos sociais. Entretanto, ao se falar de movimentos sociais é reconhecido que a classe trabalhadora e os setores médios da cidade e do campo prescindiriam de uma maior união e organização, até porque as CEBs, a reconstrução da UNE, os Conselhos Populares e outros setores ainda apresentavam traços do peleguismo, do reformismo etc. As greves de 1983, por exemplo, teriam mostrado a ausência de uma direção e comando único, apontando a necessidade de um projeto político global e articulado ou um projeto alternativo popular. Nesse sentido, portanto, o próprio PT acena para uma menor importância da variável movimento e reconhece que ele ainda apresentaria grandes debilidades. Uma interrogação, então, torna-se inevitável: como o partido poderia avançar, se nos documentos anteriores ele deveria ser a expressão dos movimentos e seriam estes, de uma maneira ou de outra, que delimitariam o raio e limites de suas ações e de seu próprio perfil? A resposta, diríamos, é clara: somente tornando-se também um partido dirigente.[13]

Na direção de uma nova concepção de partido, afirma-se que o PT deveria formular e assumir esse projeto popular. Teria que ultrapassar o apoio e às vezes a condução da resistência ativa dos movimentos populares, colocando claramente a questão do poder e formulando um projeto político para os trabalhadores alcançarem o poder e se promover as mudanças na estrutura social na direção do socialismo. É ressaltado igualmente que o partido estaria crescendo, mas só continuaria nesse caminho se apresentasse propostas claras e concretas para a crise e atuasse como partido nos movimentos sociais, elevando as lutas de resistência para lutas unificadas contra o regime. Mas é reconhecido, simultaneamente, que nas lutas sociais o PT estaria participando de modo pouco organizado e eficaz, sendo necessário superar suas debilidades orgânicas e materiais e aquelas atinentes à própria intervenção nos movimentos sociais. Com isso, acrescenta-se que o partido deveria também estimular a criação e fortalecimento de formas organizativas como a CUT, comitês de bairros, conselhos populares, entidades que lutariam contra a dominação ideológica no terreno da comunicação de massa etc. Partindo das lutas de resistência ativa, o PT precisaria intensificá-las, organizá-las melhor e

[12] O documento circulou inicialmente no Boletim Nacional do partido, datado de 20 de novembro de 1983. Valemo-nos da transcrição na íntegra e de alguns comentários gerais de Gadotti; Pereira (1989).
[13] Para esse início da mudança, de um partido expressão dos movimentos sociais para partido dirigente, cf. Pont (1992).

combiná-las com outras lutas nos planos social e institucional, isto é, sincronizar a luta popular com a luta institucional (não só parlamentar) e conduzí-la de modo a pressionar o regime militar.

Fica claro, portanto, o novo papel atribuído ao PT. Mas superar a fase de partido tipo movimento, como chamaria Panebianco (1990), tinhas suas implicações. Se a mudança de postura decorria do reconhecimento da fraqueza dos movimentos e da necessidade de se ter uma proposta global, esta era muito mais dirigida contra o regime militar e não no sentido, ainda, de assumir o papel de agente de políticas e de partido governante. Dessa forma, o PT passaria a ser dirigente das lutas e elaborador de um projeto global contra a ditadura, mas não assumia, diríamos, propriamente a função governativa. De qualquer maneira, a questão estava insinuada e se avançava também numa melhor definição dos chamados canais de participação, ao ser consolidada a proposta dos conselhos populares e de comitês de bairros e se atribuir importância à participação de outros setores, como os estudantes.

Quanto à inversão de prioridades, ela aparece de várias formas. Em primeiro lugar, como necessidade de propostas que visam superar a crise no plano econômico (recessão, inflação etc.), isto é, a diretriz passa a ser vislumbrada numa perspectiva mais ampla e levando em conta a conjuntura.

Em segundo, o partido, agora, não somente reconhece a importância de forma mais explícita das medidas de curto prazo, como acentua isto em várias ocasiões. Mas este curto prazo, no caso as reivindicações dos setores populares, emergem como integradas ao projeto global e não mais como uma contraposição ao socialismo e ao longo prazo como anteriormente. Tanto é verdade, que se afirma que a crise exigiria do partido novas definições quanto ao seu rumo e, apesar de ter várias propostas, estas seriam fragmentárias e setoriais, não conseguindo-se, assim, articulá-las num projeto político global contra o regime.[14]

Em terceiro, procura-se também inserir as medidas a serem tomadas no plano parlamentar, ao se dizer que os representantes do PT e de outros partidos deveriam apoiar as lutas e formalizar as conquistas na legislação, ou seja, de certa forma indica-se incipientemente a transformação das reivindicações na direção das políticas governamentais.

Em quarto lugar, no tocante especificamente às medidas propostas, além daquelas já conhecidas e recorrentes como as que se referem a salário, emprego, saúde, habitação, congelamento de preços e outras, introduz-se algumas novas ou são realçadas aquelas apenas tocadas ligeiramente, tais como: mudanças nas relações de trabalho e de propriedade na cidade e no campo; redução dos juros bancários; taxação sobre os lucros, a grande propriedade e as grandes heranças.

Em quinto e último lugar, é consolidada a presença de outros segmentos e suas possíveis reivindicações, como aquelas dos movimentos nos bairros, dos estudantes, dos movimentos ligados aos direitos da mulher etc. Afirma-se que na política de alianças dever-se-ia atribuir prioridade à expansão do partido entre os setores populares, formulando propostas concretas para atrair outros

[14] Embora não fique muito claro, isso lembra as proposições desenvolvidas por Trotsky (1978) sobre o programa mínimo, como já nos referimos anteriormente. Não parece ser mero acaso que Pont (1992) recorde que Apolônio de Carvalho, na reunião do Diretório Nacional de 23 e 24 de agosto de 1983, tenha feito a proposta de um programa mínimo e tenha sido duramente criticado e isolado politicamente.

grupos desconfiados em relação ao PT, especialmente os setores urbanos das classes médias e aqueles marginalizados socialmente.

Na diretriz Estado, onde se poderia esperar algo mais fundamentado e em detalhes, já que o projeto do PT propunha-se a ser uma alternativa ao regime militar, as indicações são reduzidas, apesar de algumas serem de grande importância. Como se, no fundamental, fosse proposto um novo regime (mesmo genericamente) sem a formação de um novo Estado e o perfil diferente de governo. É verdade que na caracterização da crise geral indica-se, de passagem, alguns elementos relevantes como a própria crise nos setores dos aparelhos de Estado e a corrupção. Igualmente aponta-se problemas dos governos estaduais do PMDB, como a dependência administrativa e financeira ao governo central, questões referentes às relações entre partido e governo ao se tecer rápidos comentários sobre a decepção causada por estes governos a setores importantes do partido e as dificuldades para harmonizar os diferentes interesses das variadas facções partidárias. Retoma-se a proposta de estatização na saúde, educação e transportes e a defesa da nacionalização dos bancos e dos monopólios. Quanto ao um novo governo petista, afirma-se apenas que seriam as organizações populares e democráticas, especialmente as sindicais que, de forma soberana e democrática, iriam dizer qual a sua forma.

Entretanto, a questão do poder é colocada de maneira mais enfática do que nos documentos anteriores, realçando-se, inclusive, a necessidade do PT exprimir isto claramente para os trabalhadores pois, sem o poder, não poderiam ser feitas as transformações em direção ao socialismo. Como o projeto propunha-se a ser uma alternativa ao regime militar, afirma-se que os objetivos e meios para isto deveriam também ser definidos. Indica-se, então, o caminho da ruptura, ou seja, é realçada a diferença com a chamada transição conservadora ou transição por cima, conduzida pelos setores liberais e conservadores e parte dos militares.

Não obstante estar suposto que o novo regime seria democrático (eleições diretas, desmantelamento dos órgãos repressivos etc.), não se entra em maiores detalhes mesmo que propondo-se o início de debates sobre a Constituinte. Com isso, segundo Pont (1992), adotava-se uma bandeira mais globalizadora e, diríamos, abria-se uma grande possibilidade para se criar as condições de um desenho mais definido do novo regime e do perfil do governo. Ao mesmo tempo e pela primeira vez, admite-se igualmente, como um dos eixos centrais da luta contra o regime, a possibilidade de o partido apresentar uma candidatura própria à presidência da república. Mesmo que essa última proposta tivesse um teor muito mais propagandístico, de qualquer forma indicava uma nova postura do PT ao se admitir, também, no plano federal, governar dentro do sistema capitalista.

Além do mais, e aqui entra outra novidade, o partido considera, ao levar em conta que não poderia conduzir sozinho seu projeto, que deveria tomar a iniciativa de formar alianças criteriosas com outros partidos e setores populares. Neste caso elas teriam um caráter tático, mas poderiam levar a frentes e uniões parlamentares e extraparlamentares visando mudar a correlação de forças na oposição e ser a base de um novo regime e um novo governo, ou seja, além da possibilidade de uma candidatura

própria, o PT poderia governar em coalizão com outros partidos. Não é por acaso que se defende ações conjuntas de seus representantes no Legislativo com os de outros partidos, embora não se faça nenhuma referência ao seu governo municipal de Diadema. Sobre as alianças com os setores populares, vistas como prioritárias, o objetivo seria atrair especialmente os segmentos urbanos das classes médias desconfiados com o partido. Em outras palavras, fariam parte de uma estratégia de ampliação do campo de ação do partido e da expansão de sua base social.

Do ponto de vista mais amplo sobre o programa partidário, contido no *Projeto Político do PT*, ressaltaríamos que o central seria a nova postura ditada pela enfrentamento com o regime militar. É a partir desse maior enfrentamento, por exemplo, que surge a necessidade de um projeto global e, como decorrência, uma postura mais propositiva e dirigente do partido. Mesmo que a atenção seja direcionada contra o regime, abre-se a possibilidade, indiretamente, de que o programa não fique mais à deriva dos movimentos e setores populares, uma vez que o PT abandona, pelo menos no documento referido, a idéia de que seria a simples expressão dos movimentos sociais.

Passando-se para a análise dos documentos tirados no 3° Encontro Nacional, nos dias 6 a 8 de abril de 1984, em São Bernardo, município paulista do ABC, façamos uma observação preliminar. Sabe-se que esse evento de caráter amplo e deliberativo somente ocorreu após um período relativamente longo depois dos resultados eleitorais, como se a paralisia apontada por Keck (1991) incidisse também diretamente sobre seu funcionamento interno. Ressalte-se, que no ano imediatamente posterior aos resultados eleitorais o partido não promovera nenhum grande evento de caráter coletivo e oficial. Nesse encontro, com a presença de quase 300 delegados representando 24 estados, são tiradas várias resoluções, no caso a *Resolução sobre a Fundação Wilson Pinheiro*, *Resolução sobre Finanças*, *Teses para a atuação do PT*, *Regimento Interno do Partido dos Trabalhadores* e *Nota à Imprensa sobre a Campanha Diretas-Já*. Além do mais, pela primeira vez as divergências internas, especialmente entre os sindicalistas e seus aliados *versus* esquerda organizada, são publicamente explicitadas e assumidas nos documentos e, igualmente, expressas através de chapas diferentes.

No que se refere aos documentos ou teses apresentadas pelos diferentes grupos, uma delas foi encabeçada por Lula e intitulada *Teses para a atuação do PT*. Uma outra, denominada *A Ruptura popular: projeto político do PT*, teve Bruno Maranhão, do PCBR, como principal signatário. Ainda existiram uma terceira, liderada por José Genoíno, então no PRC e chamada de *PT/84: avançar na luta* e uma quarta liderada por Virgílio Guimarães, ligado à DS e que recebeu o nome de *O PT na direção da luta*. No final, constituíram-se dois blocos com as respectivas chapas: *Por um PT de massas* (vencedora com 65,8% e com Lula para presidente do partido) e *O PT se constrói na luta* (com Virgílio Guimarães e apoiado pelos membros das três teses da esquerda organizada, atingindo 34,2% dos votos). Como a tese vitoriosa foi a defendida por Lula, terminou funcionando como o documento aprovado no evento. Desta forma, podemos analisar as *Teses para a atuação do PT*, já que as primeiras resoluções, no caso uma sobre a *Fundação Wilson Pinheiro* e outra referente às *Finanças*,

limitaram-se, no fundamental, a informes e algumas sugestões sem grande significado para nosso tema. Antes de entrarmos diretamente no conteúdo das *Teses*, porém, chama a atenção alguns aspectos importantes. O primeiro deles, é que não somente o próprio documento mas o encontro como um todo não referiu-se às prefeituras conquistadas em 1982 e, especificamente ao governo petista de Diadema, como se isto não tivesse relevância para o partido, como já assinalara Keck (1991) em termos gerais da institucionalidade. O segundo, remete para o forte tom crítico dos sindicalistas em relação à esquerda organizada, embora, como regra, os ataques não nomeassem os referidos grupos.

Voltando-se diretamente para as *Teses*, o documento aponta as dificuldades advindas com os resultados eleitorais de 1982, o desânimo da militância, o relativo isolamento do partido etc. Diante da situação do país, seria necessária uma ação mais decidida do PT, incluindo-se uma direção política para contribuir com a luta dos trabalhadores. Em seguida são apontados vários problemas como a não tradução das propostas num projeto alternativo, a postura internista e a presença frágil do partido nos movimentos sociais. No que se refere ao internismo, ele estaria ligado às discussões estéreis e acessíveis somente a intelectuais ou membros da esquerda organizada. Também expressaria o tipo de relação com a estrutura organizativa, sendo esta resultante em grande parte da postura da esquerda perante a legislação da ditadura (criação de núcleos fechados etc.). Continuando-se com a crítica aos grupos de esquerda, afirma-se que alguns estariam usando o PT para passar suas posições e tratando o partido como uma frente política. Que, ao lado da importância da reflexão, estariam ocorrendo o teoricismo e discursos avançados para esconder uma prática impotente, até porque não adiantaria um discurso socialista se nem a contribuição financeira o partido estaria recebendo. Além do mais, os núcleos estariam funcionando muitas vezes como aparelhos para eleições de delegados nas disputas internas do partido e o crescimento do PT residindo muito mais no plano da legalização do que na sua estruturação em termos nacionais. Retoma-se a idéia de se levar as posições do PT para os movimentos sociais, recolher as suas experiências e atribuir importância à formação política do partido. Mesmo sem se diluir tornava-se necessário, conjuntamente com outros partidos e movimentos populares, lutar por eleições livres e diretas e estabelecer alianças a partir de um programa mínimo comum. Neste sentido, reafirma-se o papel dirigente do partido e a importância das alianças vistas no documento anterior da direção nacional.

Será a campanha por eleições livres e diretas que, de certa forma, vai constituir o núcleo das observações sobre a democracia. Na luta contra o regime militar, tornava-se necessário uma democracia que garantisse aos trabalhadores a presença em todos os níveis na direção das decisões econômicas e políticas do país e não seria algo meramente tático, uma vez que o povo é que deveria escolher seus governantes e as eleições não constituiriam uma exclusividade do regime liberal burguês, mas representaria o controle do povo sobre o governo e o início de um futuro democrático e socialista para o Brasil. Admite-se assim e embora de passagem, que se poderia construir uma sociedade socialista através de eleições, ou seja, ao contrário dos documentos anteriores, elas adquirem uma dimensão fundamental e passam a ser uma espécie de condição necessária para uma

nova sociedade. Dessa forma, com o recuo do movimento sindical no ABC, a variável institucional, através das eleições, assume uma grande e crescente relevância.

Ao mesmo tempo, porém, reafirma-se que as eleições não seriam suficientes e, por si só, não resolveriam os problemas que afetariam os trabalhadores e o país, sendo imprescindível que, em seu bojo, houvesse a presença de outras lutas como liberdade e autonomia sindical etc. Em seguida, propõe-se o boicote ao Colégio Eleitoral e eleições livres e diretas em dois turnos. Na democracia desejada, portanto, estaria suposta uma grande participação popular vinculada a formas massivas e diretas. Assim, o poder não seria encerrado simplesmente no ato de se tomar o Estado, mas também se construiria a partir das bases, dos movimentos populares e outras formas de organização dos explorados que, por sua vez, fundamentariam a democracia e a construção de uma alternativa popular.

Quanto ao socialismo, fala-se que o PT aspiraria ao mesmo. Diferenciando-se da matriz soviética ao defender o apoio aos trabalhadores poloneses, diz-se que eles estariam buscando um novo caminho para a emancipação dos trabalhadores sem privilégios e nem opressão de castas burocráticas. No combate ao capitalismo, o rumo a ser tomado levaria a uma sociedade sem explorados e exploradores, bem como a instituição de governos que avançassem na construção deste objetivo. Lembrando-se da diferença entre governo e poder, afirma-se que se deveria ter uma participação que conduzisse a uma sociedade sem a divisão entre governantes e governados e em direção ao socialismo.

Voltando-se para as diretrizes e especificamente para a participação popular, observa-se, como em outras partes do texto, a retomada do conteúdo do documento do ano anterior, ou seja, o *Projeto Político do PT*. Aponta-se a necessidade de o partido tomar a iniciativa quanto aos movimentos sociais e articular a participação política dos dominados, ajudando no fortalecimento da organização do movimento sindical e popular, inclusive como uma maneira de enfrentar a crise. Para tanto, ressalta-se a importância de se consolidar a CUT, criada em 1983. É reconhecido que o partido não teria políticas claras para os movimentos, ou as teria de forma equivocada. Em outras palavras, o PT enfrentaria dificuldades para se ligar estreitamente ao movimento popular, decorrendo isso da falta de um trabalho de base e do hábito errado de se tomar decisões a partir da cúpula, sem uma representatividade real. Daí, então, a necessidade de fortalecer os núcleos e ligá-los às lutas concretas em diferentes áreas como local de trabalho, categoria profissional e outras.

Também retoma-se algumas propostas de participação, tais como: defesa da presença dos trabalhadores em todos os níveis na direção das decisões econômicas e políticas do país; uma participação que extrapolasse as instituições políticas; os conselhos populares como exemplo de participação nas decisões políticas e administrativas e na fiscalização dos interesses públicos. Volta-se a se propor a idéia de controle: dos trabalhadores na reforma agrária, participação e controle da população na política de saúde (desde a rede de abastecimento hospitalar às indústrias farmacêuticas) e prioridade ao transporte coletivo e o controle popular sobre ele (incluindo as tarifas, obras e equipamentos). Na alimentação, propõe-se a defesa do controle popular sobre os entrepostos ligados ao Estado. Ressalta-se que num governo do PT se deveria criar e fortalecer os canais de participação

popular e reconhecer a CUT, mas resguardando-se a autonomia dos movimentos sociais. Fica claro portanto, que já se admite que o partido governe dentro do sistema capitalista.

Na diretriz inversão de prioridades, fala-se que a crise estaria prejudicando os trabalhadores, os setores populares, as classes médias, os pequenos proprietários e mesmo parte da burguesia industrial. Daí a necessidade de algumas mudanças da política econômica, ou seja, abre-se a possibilidade de novas prioridades ao se acenar para setores diferentes. Ao se retomar o lema Trabalho, Terra e Liberdade procura-se, no geral, situar os diferentes grupos sociais e as respectivas medidas relacionadas a eles, diferenciando-se, em alguns casos, segmentos como os trabalhadores rurais (pequenos proprietários, parceiros, posseiros e empregados). Afirma-se, numa parte do texto significativamente intitulada *Conquistar os governos para atender aos interesses dos trabalhadores*, que o partido deveria conquistar governos para atender aos interesses dos trabalhadores. Desta maneira, agora admite-se mais claro ainda que, além de conquistar governos, que eles adotariam um conjunto de medidas ou, diríamos, de políticas, em prol dos trabalhadores.

Mas além dessa formulação geral, fala-se explicitamente de um programa de governo que deveria, dentre outras coisas, servir à coletividade, assumir as bandeiras dos trabalhadores do campo e da cidade, acabar com a fome, combater o desemprego, a miséria, o analfabetismo, os preconceitos raciais, epidemias e principalmente a corrupção. Que esses governos a serem conquistados deveriam estar no rumo de uma sociedade sem explorados e exploradores, isto é, o socialismo e, que estariam baseados em Trabalho, Terra e Liberdade, como se o lema geral, a nosso ver, servisse como uma espécie de diretrizes gerais de um programa de governo ou algo nesse sentido.

Na parte de *Trabalho* chama-se a atenção para uma nova política econômica a ser voltada para a maioria da população e aponta-se medidas a serem tomadas visando combater o desemprego, tais como: redução da jornada de trabalho, estabilidade no emprego, salário mínimo real e unificado, escala móvel de salários, salário-desemprego, passe-livre nos transportes coletivos e cesta básica para os desempregados, uma nova política econômica voltada para a maioria da população etc. Em *Terra* vamos encontrar a proposta da reforma agrária sob o controle dos trabalhadores, terra para quem nela trabalhasse, agricultura básica e política agrícola, visando também acabar com o desemprego e a fome, o combate do governo petista ao grande latifúndio, ao grileiro e atravessador de safras e extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos para os trabalhadores rurais. Em *Liberdade* defende-se medidas em saúde (atendimento público e gratuito), na educação (ensino público e gratuito em todos os níveis e erradicação do analfabetismo), habitação (construções de habitações populares e o combate à corrupção e especulação), transportes (prioridade do transporte coletivo sobre o individual), na segurança (respeito aos direitos humanos e a política a serviço da proteção da população) e alimentação (plano de emergência para o atendimento das necessidades de curto prazo e, a médio prazo, a substituição da intermediação especulativa e a introdução de entrepostos populares sob a responsabilidade estatal).

O que fica claro e novamente em evidência, é que, além de se assumir a importância de governar, mesmo que ainda com um certo ranço propagandístico, as bandeiras gerais são tratadas como se devessem funcionar como orientações para políticas de governo. Mais ainda, afirma-se que o partido não deveria limitar-se a fazer denúncias, mas estar preparado para, quando assumisse os governos, resolver o problema do desemprego e atender a todas as reivindicações dos trabalhadores. Que a solução não poderia ser algo remoto, podendo-se fazer algumas coisas, já de imediato, em benefício do povo e satisfazendo os interesses dos trabalhadores. Acaba-se, desta feita, a separação entre as reivindicações populares, de um lado e, de outro, as políticas governamentais.

Quanto à diretriz referente ao Estado, onde se poderia esperar uma maior contribuição devido aos debates dentro do partido,[15] o documento não acrescenta grandes novidades. Continua reconhecendo que o movimento popular, sozinho, seria insuficiente para mudar a natureza do Estado e se diz que, naquele momento, somente uma pequena parcela do movimento sindical estaria atuando nas lutas gerais e no combate ao regime militar. Daí, portanto, a necessidade de o partido ter uma nova proposta de poder e de exercício democrático de governo para mudar a sociedade e o Estado.

Mas além do papel ativo do partido, retoma-se de passagem algumas propostas sobre estatização (bancos), presença forte do Estado (nos entrepostos populares) e na democratização (educação) e também prossegue-se ressaltando a diferença entre poder e governo. Nesse sentido é afirmado que o PT estaria lutando por eleições livres e diretas e defendendo a chegada do partido aos governos municipais, estaduais e federais, ou seja, em todos os níveis. Mas a chegada aos governos não significaria ainda a tomada do poder pelos trabalhadores pois, para isso, seria necessário que houvessem condições e meios no sentido de se promover as transformações econômicas, sociais e políticas desejadas pelos trabalhadores e a maioria da população no Brasil. Afirma-se que o partido não poderia ficar somente na denúncia e reivindicação, sem pensar na possibilidade de ser governo e na conquista do poder. Mas o poder não significaria apenas se tomar o Estado, mas também seria construído a partir das bases, dos movimentos populares e outras formas de organização dos explorados, tais como os conselhos populares. Propõe-se, assim, uma democracia com grande participação popular e que não se esgotasse nas instituições políticas representativas. Esse poder, ressalta-se, teria que ser desenvolvido, igualmente, com a adoção de uma política de crescimento e acumulação de forças e a construção de um alternativa popular**.**

Entretanto, e isso é relevante, como a tomada do poder não estaria na ordem do dia e de forma consciente e imediata para a totalidade dos trabalhadores, o PT tentaria mudar a correlação de forças formulando uma alternativa de governo para o país, onde os governos conquistados funcionariam como ponto de apoio na luta contra o regime militar. Dessa forma, agora atribui-se uma importância aos governos e um papel na mudança da correlação de forças. Diferente dos documentos anteriores, onde era recorrente a idéia de que essa mesma correlação de forças impediria que se fizesse qualquer proposta para governar, agora muda-se a orientação. Em outras palavras, o ato de governar passa a ser

inserido dentro de uma nova estratégia, em que a institucionalidade, mesmo que pouco assumida naquele momento, também jogaria um peso relevante. De elemento de uma correlação de forças negativa para os trabalhadores e os setores populares, a institucionalidade, agora, é alçada a um campo de luta e de apoio para mudanças mais profundas. Já num item específico denominado *Conquistar os governos para atender aos interesses dos trabalhadores*, se diz que os governos petistas deveriam servir à coletividade, criar canais de participação como os conselhos populares e assumir as bandeiras dos trabalhadores da cidade e do campo.

Observa-se que, ao se diferenciar poder e governo, aponta-se para as dificuldades de se levar adiante as propostas e se critica, de forma tímida, um certo voluntarismo e admiti-se que não bastaria ocupar os cargos do Executivo para se governar radicalmente de forma distinta. Contudo, mesmo sem nenhuma referência à prefeitura petista de Diadema, afirma-se que o governo não seria algo meramente administrativo mas ligado diretamente ao partido. Em outras palavras, é indicado o que poderíamos chamar de uma das características centrais de um governo partidário ou um elemento importante da função governativa, como diria Ware (1988), no caso o controle exercido pelo partido.

Prosseguindo, vamos encontrar um conjunto de observações sobre o parlamento. De início, afirma-se que a atividade no Legislativo não deveria ser subestimada e que seria necessário lutar para recuperar suas prerrogativas e independência diante do Executivo mas, sem que este mesmo parlamento não substituísse a organização dos trabalhadores e as lutas populares e nem se alimentasse ilusões sobre ele. Na verdade, considera-se que o parlamento deveria ser visto como um espaço político para combater e denunciar medidas antipopulares do Executivo, do próprio Parlamento e de grupos de pressão do poder econômico e político. Mas que também seria importante na fiscalização do andamento da administração pública e na utilização dos recursos públicos, na apresentação de propostas que beneficiassem os trabalhadores e na divulgação do programa e das idéias do PT.

Especificamente sobre a atuação dos parlamentares petistas, é dito que o partido deveria orientar, subsidiar e apoiar suas ações sem subestimar ou superestimar a sua atividade. Lembra-se que o parlamentar estaria subordinado às diretrizes gerais do PT, contidas em seus documentos básicos e demais textos oficiais e que, como os outros órgãos partidários, as bancadas parlamentares teriam que estabelecer conjuntamente com as respectivas instâncias os planos de ação e atividades de seus membros, isto é, o parlamentar petista não teria privilégios e nem seria discriminado, pois era um membro como outro qualquer. Verifica-se assim, que o mandato parlamentar continuava tendo um caráter imperativo e que os eleitos deveriam usar sua representatividade para atuar nos movimentos sociais e o parlamento, apesar de sua importância, não constituiria o principal campo de atividade partidária. Finalmente, reabre-se a possibilidade da proposta da Constituinte, ao se afirmar que, rejeitada a Emenda Dante de Oliveira, o debate deveria ser iniciado. De certa forma, ao que parece, a Constituinte passaria a funcionar como uma espécie de substituta da bandeira de Diretas Já, mesmo levando-se em conta sua natureza mais globalizadora.

---

[15] Segundo Pont (1992), o encontro foi marcado, principalmente por uma grande polêmica referente ao poder de Estado e

No tocante à idéia de programa, enquanto tal, o próprio partido reconhece suas dificuldades na elaboração e implementação de suas propostas. Afirma-se, para se ter uma idéia, que o PT estaria enfrentando dificuldades em traduzir seu objetivo político de organização dos trabalhadores em propostas concretas num projeto alternativo para a sociedade. Mesmo estando quase sempre presente nos movimentos sociais, isto não seria suficiente para combinar sua presença com a implementação de suas propostas, até porque elas seriam obscuras ou equivocadas. Já em outras ocasiões, o partido não estaria dirigindo a contento os movimentos sociais e que, em alguns lugares, estes nem existiriam. Além do mais, o PT também deveria levar em conta as diferenças entre as regiões no tocante ao desenvolvimento econômico e social, as variadas experiências, a heterogeneidade social, o peso conservador da sociedade etc. Em outras palavras, as diversas situações precisariam ser consideradas na implementação das propostas.

Ainda sobre dificuldades e maneiras de superá-las, reafirma-se a necessidade de consolidar os núcleos de base, lembrando que eles deveriam aplicar as linhas políticas corretas para os movimentos sociais. Fala-se da importância da formação política e de se levar as posições partidárias para os movimentos e trazer para o PT as suas experiências. Como já vimos, critica-se a postura de somente fazer denúncias e lembra-se que os governos petistas deveriam ter propostas de resolução imediata dos problemas. Vai-se mais longe ainda, ao realçar que o partido teria o direito e o dever de formular propostas para o movimento social e orientar seus militantes, assumindo-se novamente a condição de partido dirigente e não mais de partido como simples expressão dos movimentos.

Por fim, deve ser apontado que o partido reconhece claramente que, devido à situação do país foi obrigado a elaborar uma proposta que fosse traduzida em um programa de ação, isto é, o PT admite que teve que posicionar-se ao interagir com novos momentos do entorno. Mas o programa de governo deveria estar relacionado ao programa partidário, às plataformas e resoluções, ou seja, ao se diferenciar o programa de governo de outras partes do programa, ressalta-se suas particularidades e a importância para o partido.

Passando-se para outra resolução tirada no mesmo 3° Encontro Nacional de 6 a 8 de abril de 1984, no caso o *Regimento Interno do Partido dos Trabalhadores*, apesar de ser dirigido especificamente para o funcionamento e estrutura partidária podemos inferir algo sobre o programa no geral. No que se refere à democracia interna do partido, por exemplo, está previsto que os núcleos por categoria e local de trabalho deveriam eleger delegados com voz e voto nos encontros municipais. De passagem, afirma-se que a Secretaria de Formação Política iria oferecer cursos aos militantes, incluindo-se o conceito popular de democracia e a relação com o socialismo, ou seja, atribui-se uma natureza *popular* à democracia.

Já nas diretrizes, no caso da participação popular, são os núcleos novamente que recebem uma grande atenção, uma vez que seria com eles que os vínculos com o parlamento e os movimentos sociais seriam estreitados. Efetivada esta conexão entre os núcleos e os movimentos sociais, poder-se-

---

como enfrentá-lo.

ia trazer para dentro do partido as experiências dos primeiros. Por fim, decide-se criar uma secretaria sindical visando ajudar o PT a definir sua política a este respeito, chamando a atenção, desta feita, para questões não resolvidas sobre o assunto.

A inversão de prioridades, por sua vez, aparece de forma enviesada e através da preparação do partido para atuar em diferentes setores. Neste sentido, são previstas no plano regional e nacional e de acordo com as necessidades, várias secretarias. Dentre outras, a secretaria de formação política, sindical, de política agrária, jurídica, de movimentos sociais, cultural, de política municipal e estudantil. Com isso, amplia-se o leque para várias áreas e introduz-se em termos da estrutura partidária uma preocupação inicial com os municípios ou plano local, embora não se desça a detalhes sobre a secretaria municipal. Afirma-se ainda que, no plano distrital e municipal, as prioridades seriam as secretarias sindical, de movimentos sociais, política municipal e de filiação e nucleação. Quanto às outras secretarias, competiria: no caso da formação política, fazer com que os filiados assimilassem o programa e os Estatutos, promover cursos e seminários para os parlamentares e suas plataformas de governo, assegurando, desta feita, os vínculos com as orientações partidárias; quanto à secretaria de política agrária, deveria contribuir para o conhecimento da realidade rural, levar em conta suas especificidades regionais e definir a política do partido; a secretaria de cultura, por sua vez, precisaria colaborar na formulação de uma política cultural do partido. Já os diretórios e comissões executivas necessitariam formar grupos de trabalho visando assessorar as direções e as bancadas parlamentares.

Voltando-se para a diretriz referente ao Estado e ligando-a diretamente com as atividades dos parlamentares e membros do Executivo, observa-se que qualquer filiado que ocupasse um cargo deveria, sem o impedimento de suas tarefas específicas, atuar em um núcleo deliberativo de base. Que os parlamentares teriam que promover o entrosamento entre suas atividades e as manifestações dos trabalhadores, elaborar projetos de lei e medidas institucionais baseadas no programa partidário. Embora não se fale especificamente dos membros do Executivo, fica implícito que suas iniciativas mais importantes seriam de responsabilidade do partido e teriam que ser discutidas anteriormente com os órgãos de direção, reafirmando-se, portanto, um mandato tipicamente partidário.

Sobre o programa, o mais importante seria a participação dos filiados na sua elaboração e a continuidade do mandato imperativo. Já os núcleos, deveriam participar na elaboração da orientação e de políticas setoriais a serem transmitidas aos trabalhadores. Em relação às particularidades, diz-se que os núcleos seriam consultados em relação às questões locais e que os diretórios teriam que adaptar as determinações superiores às circunstâncias concretas. Quanto os encontros, seriam eles que iriam conferir poder às bases partidárias na elaboração do programa, na linha de ação e nas campanhas eleitorais etc.

No tocante à eleição ocorrida do Diretório Nacional e da respectiva Executiva Nacional, vai predominar a presença dos sindicalistas e seus aliados do grupo de intelectuais, consolidando-se a instituição da coalizão dominante que depois passaria a ser chamada de Articulação. Observa-se que, apesar da presença de vários membros da esquerda organizada no Diretório (Arlete Sampaio, Bruno

Maranhão, Ivan Valente, Jorge Almeida, Raul Pont e outros), na Executiva Nacional não encontramos nenhum membro destes agrupamentos. Além do mais, a Secretaria Geral, de grande importância, continua sendo ocupada por Francisco Weffort e tem como primeiro suplente um outro intelectual, no caso Perseu Abramo.

Passemos agora para a análise da resolução tirada no Encontro Nacional Extraordinário, ocorrido nos dias 12 e 13 de janeiro de 1985 em Diadema. O texto, intitulado *Contra o continuísmo e o pacto social*, é bem expressivo da conjuntura que atravessava o país, onde a Aliança Democrática afirmava-se cada vez mais como grupo dirigente. Como a campanha das Diretas Já tinha sido derrotada e o PMDB acertara com os militares e outros setores dominantes a chamada transição por cima, o PT passava a interagir com um entorno distinto daquele do regime militar. Ao mesmo tempo, o partido continuava também a transitar de algumas orientações para outras.

Como está explícito desde o início do documento, o objetivo do partido era avaliar a campanha das Diretas Já e a situação geral do país e elaborar algumas propostas em contraposição ao regime, ao que denomina de transição conservadora das classes dominantes e ao pacto social. Assim, afirma-se que o PT, ao contrário do pacto de elites e do tipo de transição por cima que estaria ocorrendo, propunha uma transição por baixo, com mobilização e defesa dos interesses sociais e políticos da maioria da população. Tendo em vista que a Aliança Democrática formara um bloco reunindo desde latifundiários, banqueiros, industriais, setores militares e grupos estrangeiros e que visaria consolidar sua hegemonia, seria necessário colocar-se diante desta situação. No que toca ao próprio PT, em particular, seria de fundamental importância manter sua independência política frente ao bloco citado.

Observa-se, portanto, que a nova situação era vista como uma tentativa de hegemonia por parte dos setores dominantes e agora introduz-se explicitamente, mesmo que de passagem, elementos de uma análise gramsciana. Nesse sentido é que se considerava que o traço mais importante da transição iniciada pelos militares e setores conservadores seria a liberalização do regime e a tentativa de construção de uma nova hegemonia e não, propriamente, uma democratização de fato, ou seja, tratava-se para o partido de trabalhar melhor sua visão de democracia como princípio e valor. Assim, será em contraposição à Nova República que o PT vai tentar adotar uma outra visão de democracia.

Afirma-se que, apesar de que os setores dominantes ainda não tivessem um projeto econômico e político mais acabado, poder-se-ia apontar alguns elementos como a continuidade dos aparelhos repressivos e a proposta de pacto social visando congelar a luta dos trabalhadores. Diante disto, para o PT seria necessário continuar a luta pela conquista e construção da democracia uma vez que ela somente viria pelas mãos dos trabalhadores. Reitera-se, portanto, o caráter de classe da democracia e reafirma-se logo depois que as mudanças democráticas no Brasil somente ocorreriam com o acúmulo de forças no plano não-institucional e dependeriam dos movimentos sociais e dos setores populares. Propõe-se então, como uma formulação geral, uma alternativa democrática e popular para se contrapor à transição conservadora e ao pacto das elites. Essa alternativa, segundo o partido, expressaria a

vontade de milhões de brasileiros que lutaram anteriormente por eleições diretas, por mudanças mais substanciais e pela própria democracia. Dessa forma, além de consolidar o *popular* na proposta geral ele passa a ser precedido do *democrático*, fortalecendo, assim, o caráter popular da democracia e superando-se uma estreita base classista.

Para levar adiante a alternativa democrática e popular, ter-se-ia de continuar a luta por eleições diretas e pela democracia e, para tanto, tentar criar uma política de alianças entre as forças democráticas. Também dentro da proposta geral, estaria a questão da Constituinte como um dos itens na plataforma de lutas democráticas.[16] Nesse sentido, deveria conferir-se um grande peso às reivindicações democráticas na tática, tais como a revogação das leis eleitorais, partidárias e repressivas, defesa da liberdade e autonomia sindical etc. Além do mais, seriam necessários pressupostos democráticos na eleição da Constituinte e no conteúdo de suas transformações. Ela seria mais ou menos democrática, na medida em que os trabalhadores participassem diretamente da elaboração das leis, pois as mudanças institucionais democráticas, tendo em vista o caráter conciliador do Congresso naquele momento, somente ocorreriam se houvessem luta social e pressão das massas. Mas o partido, ressalta-se, precisaria também organizar-se melhor para cumprir as tarefas a que se propunha. Na sua democracia interna ainda persistiriam alguns problemas como o distanciamento entre as direções e as bases, informações insuficientes, pouca preparação prévia relativa aos encontros etc. O PT somente manteria seus mecanismos de democracia interna, se superasse as concepções parlamentaristas (parlamentares que defenderiam suas posições e não as do partido) e vanguardistas (ação fora do movimento real dos trabalhadores).

E o socialismo, diante da transição? Em primeiro lugar, as relações não ficam tão claras. De qualquer forma, ele é retomado diretamente quando se fala de conquistar o poder e o próprio socialismo, sendo o PT um dos instrumentos das massas populares visando uma sociedade socialista. Em segundo, ressalta-se que a continuidade da luta por transformações mais profundas iria além da Constituinte, pois o objetivo do partido seria o socialismo. Em terceiro e último lugar, o socialismo surge de forma indireta ao se adotar uma linguagem nitidamente marxista, com termos e expressões tais como: classes dominantes, dominação burguesa, dominação ideológica da burguesia, interesses da burguesia e luta de classes.[17]

Passando-se para as diretrizes gerais e começando mais uma vez com a participação popular, o que fica claro é o vínculo mais forte estabelecido com a institucionalidade (elaboração de leis na Constituinte etc.), a retomada de algumas propostas e observações anteriores e sua inserção na proposta geral do partido de forma mais articulada. Assim, não é por acaso que é feita uma espécie de avaliação da presença dos trabalhadores na campanha das Diretas Já, afirmando-se que o central teria sido a grande mobilização dos trabalhadores e dos setores populares e o resgate de formas de luta de

[16] A proposta da Constituinte já vinha sendo discutida mas, como lembra Pont (1992), foi a primeira vez que a bandeira foi aprovada e o partido forçado a dar uma dimensão mais ampla às suas lutas.
[17] Como ressalta Costa (1998), na década de 1980 o discurso marxista vai predominar dentro do PT.

ação direta, bem como o retorno destes segmentos ao plano da luta institucional na sucessão presidencial e nas reivindicações por mudanças econômicas e sociais.

Em seguida e em contraposição aos aspectos positivos da presença destes segmentos na campanha, afirma-se que o movimento sindical e popular terminou agindo de forma não independente e diluindo-se nos comícios e manifestações, deixando que os liberais e conservadores impusessem os limites dados pela conciliação e excluindo, dessa feita, a participação das classes populares nas decisões políticas e na sucessão presidencial. Lembra-se ainda que o movimento popular não teria sido capaz, até aquele momento, de mudar a correlação de forças através de níveis mais altos de organização, aprofundamento de suas lutas e de um programa mínimo de mudanças prioritárias.

De qualquer forma, não se questiona a participação popular no plano institucional, mas como ela foi dada e os respectivos resultados naquele momento. Tanto que, são retomadas algumas propostas anteriores, tais como: participação dos trabalhadores na elaboração de leis referentes ao trabalho, salário, previdência social, aposentadoria e outras que afetassem sua vida; participação na administração do FGTS, Banco Nacional de Habitação (BNH), PIS-Pasep, INAMPS e outros; reforma agrária sob o controle dos trabalhadores. Mas essa participação no plano institucional (incluindo-se eleições livres e diretas, a luta contra as leis do regime militar etc.), todavia, não significava um deslocamento de prioridades, uma vez que os movimentos sociais e setores populares e suas lutas específicas continuavam sendo o mais importante. Nesse sentido, o PT deveria apoiar aos movimentos sociais e lutas de massa, os mutuários, sem-terra, professores e principalmente a luta sindical com a CUT e impulsionar lutas de protestos, invasões e ocupações, greve geral etc. Com isso o partido reconhecia que os movimentos sociais tinham reduzido seu ímpeto anterior, que o PT deveria ter um papel mais relevante na sua ativação e apoio e que não seriam estes movimentos que estariam dando o tom da conjuntura.

Para que houvesse um crescimento do PT, novamente é reconhecido que se tornava necessária a definição de políticas para o movimento popular na cidade e no campo. Tendo em vista as questões para o primeiro semestre de 1985, o partido deveria ser reorganizado através de sua regionalização, encontros de petistas nos movimentos sindical, estudantil, popular, de mulheres etc. Em outras palavras, o PT naquele momento deveria apoiar e impulsionar mais ainda as lutas populares, concentrar sua ação contra o pacto social e a transição conservadora.

Na diretriz inversão de prioridades, o aspecto principal a ser destacado também estava ligado à idéia de contraposição e de uma alternativa à Nova República, especialmente na área econômica e social. Ficava claro para o partido que, de um lado haveriam as propostas e encaminhamentos da Aliança Democrática e, de outro, as prioridades do PT. Compreende-se, portanto, a ressalva do partido de que buscava na campanha das Diretas Já mudanças econômicas e sociais. Que a proposta de pacto social, na realidade, visaria rebaixar ou mesmo negar as transformações mais profundas na estrutura sócio-econômica e seria inspirada na conhecida política de apertar os cintos. Para o PT, ao contrário, tratava-se de efetivar a conquista dos interesses políticos e sociais dos trabalhadores, uma vez que eles

não viriam das elites dominantes. Dever-se-ia elaborar as propostas de políticas alternativas baseadas nos interesses e reivindicações dos trabalhadores, incluindo-se uma variedade de setores ligados aos movimentos sindical, popular, estudantil, de mulheres e outros, ou seja, o leque de reivindicações seria bastante amplo e diversificado.

Mesmo levando em conta que após três anos de recessão estaria havendo uma pequena recuperação econômica, não seria possível reverter a onda de desemprego, crise social e miséria provocadas pela política monetarista a serviço do grande capital. Além do desemprego e arrocho salarial, ainda existiriam problemas decorrentes da dívida (que condicionaria a administração da política econômica) e a perspectiva de uma grande inflação.

Dessa feita, o partido deveria continuar lutando por mudanças econômico-sociais e o pacto social, contrapor-se à política econômica da Aliança Democrática, romper com o Fundo Monetário Internacional (FMI), combater a recessão, o desemprego e a concentração da renda, retomar em novas bases o crescimento econômico, defender a reforma agrária etc. Além do mais, deveria também encaminhar outras medidas como aquelas relacionadas a salários e emprego (aumento real, reajustes trimestrais, escala móvel, salário-desemprego, jornada semanal de 40 horas sem redução salarial, estabilidade no emprego e políticas de geração de emprego) e um programa de emergência para a população carente (alimentação, saneamento, moradias populares e melhorias de transporte e saúde).

No tocante ao Estado, grande parte das observações remetem ao plano institucional, ao regime e às alianças políticas e não propriamente às suas formas de atuação e propostas de funcionamento e estrutura interna. Afirma-se que estaria ocorrendo, de certa forma, a continuidade do regime, uma vez que os compromissos assumidos por Tancredo Neves implicariam na manutenção dos aparelhos repressivos e outros traços da ditadura militar. Como decorrência, o partido continuaria lutando por eleições livres e diretas e buscando, para tanto, alianças políticas. Mas estas não poderiam ser confundidas com adesão, fusão ou subordinação aos interesses burgueses. Portanto, manteria a prática anterior na campanha das Diretas Já, agindo de forma independente e baseado na sua plataforma, mesmo que atuando numa política de frente e com alianças políticas. Essas alianças, contudo, precisariam ser vistas com cuidado, uma vez que na campanha das Diretas Já o partido não conseguiu constituir-se enquanto um polo aglutinador, pois sua concretização fora impedida pelos setores progressistas do PMDB, os PCs e o MR-8, que não quiseram unir-se ao PT e preferiram desmobilizar a campanha, legitimar a transição conservadora e apoiar a regulamentação e a ida ao Colégio Eleitoral.

Com essa experiência negativa do partido quanto às alianças, fica compreensível porque novamente são retomadas as atenções para os movimentos sociais. Assim, afirma-se que em relação às frentes parlamentares, estas, por si só, não resolveriam os problemas do país e que deveriam basear-se nas lutas sociais, pressões e formas de luta dos movimentos popular e sindical. A frente política para o PT, naquele momento, não seria orgânica nem definitiva, mas transitória, eventual e norteada pelos pontos do partido e dirigidas contra a transição conservadora e o pacto social, onde a CUT e o

movimento popular seriam os principais agentes. Com isso, lembra o documento, as frentes teriam como elementos centrais as lutas sociais e não os acordos políticos e programáticos.

Tendo em vista a conjuntura e a derrota da campanha das Diretas Já, o partido termina, a nosso ver, jogando grande peso no processo constituinte. Em primeiro lugar, e mais uma vez contrapondo-se à Aliança Democrática, deixa bastante claro sua discordância quanto à transformação da Assembléia Constituinte em Congresso Constituinte. Mesmo ressaltando que a Aliança Democrática não teria um projeto econômico e político mais acabado, afirma-se que os setores hegemônicos já teriam alguns objetivos fundamentais como um Congresso de centro-direita para reformar a Constituição, a manutenção da tutela militar etc.

Em segundo lugar e ressalvando que a bandeira da Constituinte, considerada por alguns como globalizadora, não constituiria uma panacéia que iria substituir a mobilização popular e nem centralizaria as lutas dos trabalhadores, ela passa a ser encarada como uma das atividades na plataforma das lutas democráticas. Nesse sentido, dentro da linha política e de ação do partido, além das eleições livres e diretas em todos os níveis (incluindo-se as capitais e áreas consideradas de segurança nacional) e outras lutas, o partido deveria organizar campanhas e propaganda por uma Assembléia Constituinte Livre, Soberana e Democrática. Para tanto deveriam ser tomadas várias iniciativas, tais como: elaboração e divulgação de textos de esclarecimentos sobre o tema; criação de comitês suprapartidários; procura de outras forças para a continuidade da luta por eleições livres e diretas e a Constituinte; encaminhamento de projetos de lei e apoio aos já existentes. No que tange à tática a ser adotada, afirma-se que se deveria conferir um grande peso às reivindicações democráticas contidas nos dez pontos do PT (revogação das legislações eleitoral e partidária e da representação parlamentar por estado, revogação da Lei de Segurança Nacional e outras leis repressivas, livre organização partidária, voto para analfabetos, liberdade e autonomia sindical etc.). Seria necessário também dar um grande peso às transformações econômicas e sociais e lutar, já naquele momento, para conquistá-las, travar a luta em todos os locais e defender a necessidade de pressupostos democráticos na eleição da Constituinte e no conteúdo das suas transformações. Adverte-se, inclusive, que ela seria mais ou menos democrática na medida em que os trabalhadores, de forma direta, participassem da elaboração das leis. Mas, independente da Constituinte, a luta continuaria por transformações mais profundas, pois o objetivo do partido seria o socialismo

Voltando-se especificamente para o parlamento, afirma-se que ele e outras instituições deveriam ser utilizadas como tribunas e espaços em função da luta dos trabalhadores e não canalizá-la para o Legislativo. Com isso, o partido procurava deixar claro sua visão sobre as atividades dos parlamentares petistas e imprimir uma coordenação da bancada federal pela Direção Nacional em novas bases, já que estaria havendo crise constante entre a direção, o conjunto partidário e as bancadas parlamentares municipal, estadual e federal.

Mesmo reconhecendo a importância da ação parlamentar e o valor dos seus representantes nos movimentos sociais e na construção do partido, são retomadas algumas críticas ao que se denomina de

parlamentarismo, no caso a postura e vontade do parlamentar de decidir sozinho e independente das posições partidárias, quando o correto seria ele ter o direito de um filiado como outro qualquer de expor suas propostas e defendê-las, inclusive nos meios de comunicação. Lembra-se que, como parlamentar, o representante teria o mandato conferido pela sociedade que o escolheu, porém, ao mesmo tempo, o mandato seria obtido através do partido e que o parlamentar o representaria no parlamento. Em seguida afirma-se que não se poderia subestimar e nem desconsiderar o trabalho parlamentar e institucional, mas ressalta-se que a liderança das bancadas e a contratação de assessorias deveriam ser feitas após ouvir as instâncias partidárias e que as iniciativas e propostas políticas mais importantes precisariam passar, anteriormente, pelo partido. Que as bancadas teriam que promover reuniões em todos os níveis e articular sua atuação, inclusive nos movimentos sociais e núcleos.

Fica claro, portanto, a reafirmação do mandato imperativo em relação aos parlamentares. Entretanto, nenhuma alusão é feita aos cargos no Executivo, lembrando-se apenas que, devido à importância da independência de classe, o partido teria repudiado as fusões e a integração aos governos eleitos em 1982 e considerados de oposição. Mas, continua-se sem referência ao governo municipal petista de Diadema, também eleito em 1982.

Voltando-se para a idéia de programa, é importante destacar vários aspectos. O primeiro deles diz respeito à continuidade da idéia de algo mais global, no caso uma espécie de substituição da campanha das Diretas Já pela Constituinte, isto é, o caráter propositivo mais amplo envolve, de uma maneira ou de outra, a formulação de propostas e de vínculos com ações de curto prazo. Em segundo, deixa-se claro que serão feitas propostas ligadas a uma linha política, um plano de ação e uma plataforma de lutas relacionadas a uma alternativa democrática e popular em oposição ao pacto de elites. Tanto que defende-se a elaboração de propostas de políticas alternativas baseadas nos interesses e reivindicações dos trabalhadores. Já o terceiro aspecto, remete novamente para o reconhecimento de que o movimento popular não teria, até aquele momento, um grande peso e é admitido que não teria mudado a correlação de forças através da sua organização, de um programa mínimo de mudanças prioritárias etc. Também é lembrado que o partido não teria conseguido colocar em prática as orientações do documento *Teses para atuação do PT*, persistindo, desta maneira, um conjunto de problemas como o internismo e a falta de políticas para o movimento sindical. Em quarto, embora não se refira explicitamente a programa são feitas observações alusivas à maneira como deveriam ser elaboradas as propostas. Afirma-se, por exemplo, que nos partidos burgueses quem tomaria as decisões seria uma minoria, geralmente dirigentes parlamentares ou aqueles com altos cargos no governo, deixando-se implícito que no PT o partido e os militantes marcariam uma forte presença no programa. Ao mesmo tempo, critica-se indiretamente os PCs ao se dizer que em alguns partidos de origem popular suas propostas pareceriam aplicáveis em qualquer época e lugar, ou seja, desvinculadas das condições concretas e também específicas da luta de classes. Nesse sentido, poder-se-ia deduzir que a idéia de programa, como vimos anteriormente, continuaria sendo flexível e processual. Em quinto e último lugar, chama a atenção, como indicamos antes, a ausência de qualquer

menção ao governo municipal petista de Diadema, especialmente se for levado em conta que o evento onde foram tirados os documentos partidários citados ocorreu nesta cidade. Como se o assunto fosse deixado de lado, não merecesse a devida importância e estivessem supostas as orientações, tal como aconteceu posteriormente também com Fortaleza.

Sintetizando sobre o período de 1982 a 1985, diríamos que fica claro o impacto dos resultados de 1982. Os efeitos desse impacto, por sua vez, combinaram-se com os novos obstáculos enfrentados, seja no tocante a um certo recuo dos movimentos sociais seja pela necessidade de um posicionamento sobre a nova conjuntura encarada em termos mais amplos. Em função disso, a trajetória do partido e seu núcleo programático, em particular, vão ser afetados. São indícios bastante claros a esse respeito a decisão de transformar o partido em dirigente das lutas e não mais simples expressão dos movimentos, o início de elaboração de uma proposta global contra a ditadura militar e posteriormente contra a chamada Nova República para enfrentar a crise, a idéia de se elaborar propostas para resolver os problemas concretos e imediatos da população, uma maior abertura para a função governativa etc.

Mas os indícios referidos, se de um lado expressavam uma nova postura quanto à chamada institucionalidade, alçada agora a campo de luta e não mais contraposta aos movimentos sociais, por outro, eram expressos através de movimentos pendulares e algumas vezes apenas insinuados. Embora as propostas e decisões não fossem necessariamente contraditórias, apresentavam-se, de certa forma, como impasses e dilemas: entrava-se numa espécie de circuito propositivo e, ao mesmo tempo, procurava-se manter parcialmente o partido tipo movimento (voltar às bases etc.); dispunha-se agora a atuar na arena institucional mas, simultaneamente, reforçando o discurso sobre a prioridade da atuação nos movimentos sociais, a manutenção do mandato imperativo e obrigatoriedade dos titulares de cargos subordinarem-se ao partido e vincularem-se aos núcleos de base; admite-se e defende-se claramente a proposta de se conquistar e exercer governos sob o sistema capitalista visando atender os interesses dos trabalhadores, contudo não se tece maiores considerações sobre as eleições daquele ano de 1985, reservando-se também para os governos petistas o papel de ponto de apoio às lutas dos setores populares e instrumento de mudança da correlação de forças; fala-se, inclusive, de programa de governo, porém continua-se sem nenhuma referência ao governo municipal petista de Diadema.

Fato bastante típico a respeito da ação partidária no campo institucional e dos impasses por que passava o partido, ocorreu após a derrota da campanha pelas Diretas Já, na qual o PT foi um dos primeiros a participar e teve um papel importante. Com a derrota da emenda Dante de Oliveira, colocavam-se, as seguintes questões: ir ou não ao Colégio Eleitoral, apoiar e votar num liberal como Tancredo Neves e contrariar as propostas do partido ou correr o risco de isolar-se politicamente naquele momento. No final, o PT decidiu por não participar das eleições indiretas, culminando com a saída de três deputados federais do partido, sendo dois de São Paulo e um do Rio de Janeiro.[18]

[18] Sobre a posição do PT em relação ao Colégio Eleitoral e às eleições de 1985, ver Pont (1992). Segundo ele, não foi votada nenhuma resolução no tocante às prefeituras nas capitais, porém, muito mais algumas propostas de medidas democráticas ao se incluir as zonas consideradas de segurança nacional, fim das sublegendas, eleições em dois turnos etc. No fundamental, a idéia era politizar a campanha e fortalecer o partido.

Mas o central de 1982 a 1985, diríamos, é que, ao interagir com uma nova conjuntura, marcada especialmente pelo avanço da transição e a dominância da variável institucional, o PT defronta-se com a necessidade de optar, elaborar e reelaborar propostas. Num primeiro momento contra a ditadura militar e posteriormente em oposição ao governo Sarney ou à transição por cima, como a denominava. Ao optar pela postura propositiva, de uma maneira ou de outra abriu a possibilidade e deu alguns passos concretos na direção da função governativa, absorvendo, dessa maneira, elementos que influenciariam sobre as marcas do passado ou núcleo programático e indicariam, a grosso modo, a existência de novos aspectos que materializavam o início de uma transição do próprio programa partidário. Ao se defrontar com um novo momento na arena institucional, no caso as eleições municipais de 1985,[19] o PT ainda vai oscilar sobre a sua posição, dividindo-se entre duas táticas ou, diríamos, diante de um dilema: aliar-se ao PMDB ou PDT devido à derrota de 1982 e à sua fragilidade ou, reafirmar sua perspectiva anterior e que terminou prevalecendo.

2.2. Continuidade e consolidação da transição petista entre 1985 e 1987

Devido à avaliação superficial dos resultados de 1982, segundo Chauí (1986), o partido entrou pessimista nas eleições de 1985 e terminou, mais uma vez, diríamos, surpreendido. O isolamento político a que foi imposto por ser o único partido a não comparecer ao Colégio eleitoral e a saída de três deputados federais que discordaram da orientação partidária surgiam como obstáculos. Mas o partido tinha reatado seus laços com o movimento sindical, especialmente através da tentativa de voltar às origens e da criação da CUT, o que influenciou para os bons resultados eleitorais como lembra Meneguello (1989).

De um lado, como ressaltam Keck (1991) e Meneguello (1989), o PT não tinha resolvido seus dilemas e ressentia-se da ausência de uma união entre as ações nos planos social (movimento) e institucional (eleições etc.), o que gerava por sua vez uma espécie de crise de identidade. Por outro, a postura de opositor à chamada Nova República e o caráter da transição, se num primeiro momento levou-o ao um isolamento, terminou depois produzindo resultados eleitorais bastante favoráveis. Além do mais, embora tenha havido controvérsias quanto ao conteúdo e a imagem televisiva transmitida pelo partido,[20] predominando em muitos casos candidatos oriundos dos setores médios, mensagem mais ampla e não dirigida exclusivamente aos trabalhadores e a flexibilização e atenuação das propostas do programa partidário, a nova tática parece ter contribuído para o sucesso do partido.

---

[19] Em 1985, ocorreram eleições somente nas capitais, municípios considerados anteriormente áreas de segurança nacional ou municípios criados recentemente.

[20] Autores como Mengeguello (1989), por exemplo, assinalam que o conteúdo mais flexível da campanha, principalmente em São Paulo, sofreu oposição da esquerda organizada e atribui grande importância a essa reorientação na tática eleitoral e aos resultados. Já Chauí (1986), considera que o crescimento partidário, o desgaste do governo Sarney e outros elementos foram mais importantes. A autora ainda ressalta, que os principais votos de Eduardo Suplicy vieram de áreas da periferia e com renda menor e que Maria Luiza Fontenele foi apresentada publicamente pela imprensa como comunista revolucionária. Finalmente, para Oliveira (1986), a mudança de imagem, especialmente na capital paulista, denotaria muito mais a falta de articulação entre a tática e a estratégia e a submissão aos parâmetros alienadores da televisão ou algo do gênero.

Disputando em 60 municípios, incluindo-se 23 capitais, o PT venceu em Fortaleza e tirou o segundo lugar em outras capitais como Aracaju, Vitória e Goiânia, atingiu 20% dos votos na capital paulista, conseguiu o terceiro lugar em 28 municípios e o quarto em 16. No cômputo geral, os resultados mostraram que o PT obteve no total 11% dos votos, indicando um crescimento de 70% em relação a 1982 e superando, inclusive, o PFL e o PDS.[21] E vai ser exatamente entre surpreso e mais otimista que o partido defronta-se novamente com a Aliança Democrática, a partir dos resultados eleitorais apontados e do novo afluxo e adesões ao PT. Mas é também com receios, impasses e dilemas potencializadores de novas inflexões que vai interagir com o entorno pós-eleitoral ao participar das importantes eleições de 1986, onde seriam escolhidos governadores e os parlamentares que iriam elaborar a nova Constituição. É com esse pano de fundo, portanto, que precisamos analisar as resoluções tiradas no 4° Encontro Nacional de 30 de maio a 1 de junho de 1986 em São Paulo, no caso a *Linha Sindical do PT*, *Documento eleitoral básico* e *Plano de Ação política e organizativa do PT para o período 1986/87/88*.

Iniciemos pela *Linha Sindical* que, em parte, deu continuidade a um encontro sindical não deliberativo havido no ano anterior.[22] O que fica claro, antes de entrarmos em detalhes, é a preocupação e o esforço do partido em fortalecer o movimento social e ter uma posição a respeito. Continua o reconhecimento de que os movimentos sociais e, particularmente, o sindical, enfrentam grandes dificuldades. Ao mesmo tempo, pela primeira vez o PT tira uma resolução oficial e específica sobre as relações entre partido e movimento.[23]

Sintetizando sobre os princípios e valores, o que vemos é a defesa da chamada democracia sindical (criação de núcleos por locais de trabalho, democratização dos pleitos, chapas baseadas em programas etc.) e um posicionamento explícito sobre o socialismo.

No tocante às diretrizes, além das críticas ao atrelamento sindical ao Estado encontramos algumas observações importantes sobre a participação popular, que comprovam nossas observações anteriores no tocante à atuação no plano institucional e ao papel de partido dirigente reservado agora ao PT. Em primeiro lugar, reafirma-se que os sindicatos não teriam um programa mais acabado para mudar o regime político e se propõe que o partido deve impulsioná-los através da criação de secretarias sindicais e de núcleos de base por categoria e local de trabalho. Em segundo, afirma-se que o corporativismo deveria ser ultrapassado e que os trabalhadores deveriam também lutar no plano institucional como na Assembléia Nacional Constituinte. Em terceiro, que os petistas deveriam criar comissões de empresa sem o caráter vanguardista e debater as relações entre os sindicatos e as diretorias e, de acordo com a situação, criar oposições sindicais para derrubar os pelegos. Em quarto e em referência ao sindicalismo rural, é ressaltado que as delegacias sindicais deveriam ser mantidas

[21] Sobre os resultados eleitorais de 1985 ver, dentre outros, Pont (1992) e Keck (1991).
[22] Segundo Pont (1992) , o encontro sindical foi realizado nos dias 17 a 19 de maio de 1985 em Diadema. Embora de caráter não deliberativo, contou com a presença de mais de 100 delegados dos encontros estaduais e aprovou-se algumas orientações importantes, tais como: contra a unicidade imposta pelo Estado, fim do imposto sindical etc.
[23] É verdade que, como vimos no capítulo anterior, já existiam algumas orientações setoriais, como em educação. Porém, não eram deliberativas, tinham pouco peso das delegações estaduais e nem adquiriram a importância de um evento nacional como naquele momento.

como forma de organização, sem substituir outras organizações como as comunidades e os conselhos comunitários. Em quinto e último, diz-se que seria necessário articular as lutas nas frentes sindical e popular, uma vez que, até aquele momento, o partido teria tido uma postura assistemática e setorial, com ausência de uma linha clara de atuação. Que as questões sociais dos movimentos populares precisariam ser incluídas na parte sindical, contemplando a participação popular nas decisões do Estado e no controle da sua ação.

Prosseguindo sobre as relações entre partido e movimento sindical, é lembrado que alguns sindicalistas mostravam-se preocupados com a perda de cargos dos trabalhadores no PT e que estariam fora dos grandes debates internos. Que isso decorreria do fato de muitos sindicalistas estarem atuando nas suas entidades e na CUT, mas não no PT. Em outras palavras, diríamos que ficam evidenciadas as dificuldades de uma dupla atuação e dupla representação, gerando, dentre outros, problemas para a institucionalização partidária. A solução para alguns problemas, segundo o documento, estaria na criação de núcleos por categorias e locais de trabalho e a atribuição a eles de um maior poder decisório e no entendimento de que os sindicalistas necessitariam dispor-se a participar dos diretórios. Além do mais, a principal maneira de se resolver a questão seria via hegemonia e não com cargos, com os dirigentes sindicais apresentando um programa de luta, propostas políticas e lançando a ponte entre as lutas econômicas e a luta política. Também promovendo-se a transformação destes dirigentes sindicais em intelectuais-operários, já que os militantes petistas teriam que apresentar propostas políticas para o movimento sindical visando elevar o nível de consciência das massas, mas não quebrar a autonomia do movimento e nem tentar impor o programa alternativo de poder socialista do partido, até porque isto seria muito mais uma tarefa partidária.

Passando-se para a diretriz inversão de prioridades, observa-se que as reivindicações passam a ser dirigidas e concentradas, fundamentalmente, para a Constituinte, ou seja, para o plano institucional. Nesse sentido, como já ressaltara Pont (1992), a Constituinte funcionava como uma espécie de bandeira globalizadora das lutas.

No tocante ao Estado, reafirma-se propostas já vistas e é expressa uma visão sobre ele tipicamente classista, ou seja, o Estado seria instrumento da burguesia e do patronato. Defende-se, como já apontamos, a participação no Estado e é remetida para a Constituinte a idéia de uma nova política sindical.

Finalmente deve-se ressaltar que apesar de várias propostas sobre as questões entre partido e movimento sindical e a confirmação da importância de atividades no âmbito institucional, o documento termina sem referir-se explicitamente às relações entre o sindicalismo e o parlamento e os governos petistas.[24] Apesar de se decidir que os petistas deveriam submeter-se às deliberações do movimento, ou seja, no plano sindical, demarca-se uma diferença com o mandato imperativo de parlamentares e membros do Executivo, pois os sindicalistas estariam muito mais subordinados ao movimento do que ao partido.

[24] Em 1986, é bom lembrar, o partido governava Diadema em São Paulo e Fortaleza no Ceará como veremos.

Passando-se para a análise da segunda resolução do 4° Encontro Nacional, no caso o *Documento eleitoral básico*, ele refere-se às eleições de 1986 e reveste-se de uma importância particular, já que o partido novamente vai interagir com a institucionalidade e porque foi elaborado após a autocrítica de 1982 e o crescimento com as eleições de 1985. Para se ter uma idéia, seu tom é marcadamente otimista, inclusive prevendo-se a eleição de alguns governadores. As eleições, confirmando e consolidando a visão iniciada anteriormente quanto às atividades no plano institucional, não são mais contrapostas ou simplesmente subordinadas às lutas travadas aos movimentos sociais. Continua-se associando a democracia ao *popular* através de referências às forças democráticas e populares. A proposta da Constituinte, negada num primeiro momento, vista com reserva depois e somente aprovada em 1985, é alçada ao primeiro plano, seja no tocante ao seu próprio conteúdo seja no processo de escolha dos candidatos. Inclusive, é considerada a possibilidade de se tentar elaborar uma Constituição nos rumos da democracia e do próprio socialismo, admitindo-se, dessa forma e de maneira indireta, a possibilidade de uma via pacífica para o socialismo e defendendo-se claramente passos a serem dados também a curto prazo e através do campo institucional.[25]

Vejamos então, como são estabelecidos os vínculos das eleições de 1986 com as diretrizes gerais. No tocante à participação popular, prossegue-se basicamente com as visões anteriores. Em primeiro lugar, afirma-se que o mais importante para a campanha e os eleitos seria promover o avanço da organização e conscientização da classe trabalhadora, visando mudar a correlação de forças e alcançar as transformações concretas em benefício da população, bem como divulgar as propostas do partido e estabelecer contatos com as entidades organizadas da sociedade como sindicatos, entidades populares, igrejas, movimento estudantil etc. Isso poderia ser feito com a participação dos trabalhadores, tanto na análise e debate de programas, planos e propostas, como através da escolha de candidaturas, via a criação de entidades de trabalhadores e outras formas que pudessem ser transformadas em polos organizativos e de lutas permanentes, ou seja, as eleições seriam um momento para fortalecer as organizações sindicais e populares e as forças populares e democráticas. Em segundo lugar ressalta-se que os planos e propostas referentes ao Executivo e às atividades parlamentares deveriam contemplar, além dos candidatos e das instâncias partidárias e comitês, as entidades sindicais e populares. Que um dos critérios a ser avaliado para a escolha de candidatos seria a participação em movimentos e que a campanha eleitoral não excluiria outras atividades partidárias como a luta cotidiana dos movimentos populares e sindicais.

Ao mesmo tempo que se repete as visões anteriores, quando se volta para os governos estaduais observa-se a ênfase na elaboração de programas, planos e propostas e que precisariam conter, especialmente, o funcionamento de uma participação popular efetiva, incluindo-se os conselhos populares. Dessa feita, quando a atenção é voltada para a possibilidade de governar ou função governativa, a idéia de programa ganha maior peso e se passa a precisar melhor a diretriz com

[25] Fugiria ao âmbito de nosso trabalho uma discussão detalhada sobre o chamado eurocomunismo, especialmente criado na Itália. De qualquer forma vale registrar, como faremos também em outros momentos, a influência crescente dessa visão no

a consolidação da proposta dos conselhos populares. Sobre a Constituinte defende-se que, durante a elaboração da nova Constituição o partido deveria mobilizar a massa para viabilizar a adoção das propostas, isto é, a participação popular cruza também com o campo institucional no sentido de se utilizar a pressão social como recurso para a aprovação das leis favoráveis aos trabalhadores.[26]

No que se refere à inversão de prioridades, observa-se que, além da defesa da incorporação das conquistas sociais na nova Constituição, a diretriz termina, como veremos adiante, sendo mais remetida para um outro documento do mesmo encontro e relativo ao plano de ação.

Passando-se para as questões atinentes à diretriz Estado, podemos destacar as mais significativas sobre a Constituinte e o Legislativo e depois em relação aos governadores. É advertido, inicialmente, que o Congresso Constituinte a ser eleito não seria muito democrático e soberano mas, não obstante todas as limitações, o partido participaria do processo visando democratizar as eleições, combatendo as leis repressivas, defendendo a incorporação das conquistas dos trabalhadores e dos setores populares na nova Constituição, as eleições diretas para Presidente, marcando o processo de elaboração da nova Constituição etc. Afirma-se que a campanha eleitoral deveria ser pautada pelos documentos programáticos do partido, seu Projeto de Constituição[27] e outros visando criar uma alternativa. Enfatiza-se, seguindo o mesmo raciocínio, a importância para a eleição de deputados estaduais (atuação na defesa dos interesses dos trabalhadores, luta por mudanças concretas, fiscalização dos governos burgueses, difusão das idéias do partido e apoio à organização do PT nos estados), federais e senadores devido à importância do processo constituinte.

Quanto aos governadores, observa-se a importância da sua eleição, tanto que encontramos um item específico intitulado *A busca de governos estaduais*. Não obstante a ressalva quanto à necessidade de se avaliar em cada estado a possibilidade de se lançar ou não candidatos, é enfatizado que a preferência seria lançar candidatos próprios e que o partido participaria das eleições objetivando eleger governos estaduais, denotando-se, assim, a importância adquirida quanto à perspectiva de governar. Tanto é verdade que é afirmado que um dos objetivos da campanha, além da eleição de parlamentares e do fortalecimento do partido, seria ocupar o maior número possível de postos majoritários (governadores e senadores) com o intuito de aumentar a força das propostas petistas e criar as condições para o avanço da democracia e das conquistas dos trabalhadores. Governar estados agora, portanto, fortaleceria a democracia e consolidaria as conquistas sociais. Prosseguindo-se, é dito que nas plataformas específicas, nos planos de governo, nas propostas concretas de lutas populares e em outros aspectos, deveriam ser levadas em conta a organização da classe, do partido e as reivindicações dos movimentos sociais aos quais cada candidato estivesse ligado em diferentes lugares. Na eleição para governadores, é reafirmada a importância de candidatos vinculados aos

---

PT. A via pacífica ao socialismo, bem como a incorporação do curto prazo fazem parte da proposta. Sobre o assunto, ver principalmente Claudin (1977) e Coutinho (1980; 1992).

[26] A utilização da pressão social para aprovar as propostas na Câmara Municipal, como veremos principalmente nas capitais paulista e gaúcha, vai ser um recurso utilizado pelo partido.

[27] Ressalte-se que o PT foi o único partido a apresentar um projeto de Constituição.

movimentos sociais, a necessidade da divulgação de planos administrativos etc., isto é, continua-se assumindo gradativamente a função governativa ao se falar claramente em programa de governo.

Destacando-se o conteúdo geral do documento, o que fica visível, apesar de algumas ressalvas e receios, é o avanço da aceitação das atividades no plano institucional. Um exemplo a esse respeito refere-se às alianças, já que, mesmo levando-se em conta que um dos critérios para seu estabelecimento seria uma clara oposição ao governo Sarney e à chamada transição conservadora, o comprometimento com plataformas que contemplassem as posições mais importantes do PT e dos trabalhadores e o compromisso prático com as lutas, é inegável que sua possibilidade é admitida. Mesmo que fossem proibidas as "dobradinhas" de candidatos petistas com de outros partidos sem coligação, isso não negaria as alianças e elas são vislumbradas inclusive após o pleito eleitoral, quando se afirma que os deputados federais petistas seriam de grande importância para formar um polo das forças democráticas e populares, tanto para se opor à transição conservadora como para elaborar uma Constituinte na direção da democracia e do socialismo.

Mas as alianças, como de resto as atividades mais importantes dos parlamentares e dos governadores, não eliminariam o controle partidário já firmado anteriormente. Ao final de cada ano, o partido deveria elaborar planos e projetos para a atuação dos parlamentares e membros do Executivo para o ano seguinte (com a participação das bancadas, assessorias dos membros do Executivo e instâncias partidárias).[28] Com isso, além de controlar seus eleitos, reassumia grande parte do papel na elaboração das propostas e no desempenho de seus militantes no campo institucional. Pressupunha-se, portanto, que o PT teria propostas e orientações a esse respeito.

Quanto à visão específica sobre programa, afirma-se que a campanha eleitoral continuaria a ter um papel importante ao incorporar a participação dos trabalhadores na análise e debate dos programas, planos e propostas e que deveria pautar-se pelas plataformas eleitorais e documentos programáticos do partido, Projeto de Constituição do PT e outros, incluindo-se também as reivindicações dos movimentos populares. Na elaboração dos planos e propostas, elas deveriam contemplar não somente os candidatos, as instâncias partidárias e os comitês, mas igualmente envolver as organizações sindicais e populares, ou seja, sua elaboração deveria ser a mais democrática e participativa possível.

Analisando-se agora o último documento tirado no 4° Encontro de 1986, no caso *Plano de ação política e organizativa do Partido dos Trabalhadores para o período 1986/87/88*, ele foi o mais longo e completo sobre as eleições até aquele momento. De início, podemos fazer algumas observações que permitam situá-lo numa perspectiva mais ampla. Devemos relevar que, além do ensaio anterior de um projeto político geral contra o regime militar, o PT coloca-se novamente na mesma perspectiva diante do tipo de conjuntura e da transição que marcavam o país naquele momento, confrontando-se, assim, com os delineamentos do novo regime político e o governo Sarney. Mas agora tratava-se, no mínimo, de construir uma visão mais aprofundada da transição, disputar projetos

[28] Com variações, isso vai constituir-se, no fundamental, no conselho político do governo petista de São Paulo.

políticos gerais e específicos numa nova situação e com grupos políticos diferentes, bem como oferecer alternativas claras e aceitáveis para a sociedade.

Para o partido, estaria se assistindo naquela conjuntura a retomada da hegemonia das classes dominantes em novas bases, especialmente através do lançamento do Plano Cruzado ou Pacto Econômico como foi chamado e da própria Constituição. É ressaltado que se deveria situar diante de um momento em que a classe dominante continuava exercendo sua hegemonia e buscava agora consolidá-la através do plano jurídico-institucional via Congresso Constituinte e da futura Constituição. Que esse momento apresentava-se diferente do período militar e que o PT deveria definir com clareza suas tarefas também para um futuro imediato e seria a oportunidade de confrontar-se com as propostas da burguesia. Portanto, vai ser essa necessidade da elaboração também de alternativas globais que fortalecerá, de uma maneira ou de outra, a introdução e o uso, em algumas passagens, de elementos de uma análise de cunho gramsciana e um esboço inicial de uma estratégia baseada nela, especialmente ao se trabalhar de forma recorrente com a idéia de hegemonia. Daí a afirmação do partido de livrar as massas da hegemonia burguesa, a oposição ao governo Sarney e a continuidade da luta pelas eleições diretas para Presidente. Também como ponto central seria a luta relativa à Constituinte, pois ela expressaria um momento importante da transição e onde estariam defrontando-se os projetos sociais de uma nova sociedade, bem como a eleição de governos estaduais petistas.

Ligado a esses elementos mais gerais, encontramos pela primeira vez, de forma mais explícita, a visão quanto ao curto e médio prazo das propostas, ao se pensar num plano de ação que envolvesse os anos de 1986 a 1988, ou seja, o PT, como poderia dizer Cerroni (1982), passava a pensar o programa também através de propostas imediatas. Ao mesmo tempo, procura-se vincular a referida temporalidade ao longo prazo, principalmente ao se indicar de forma mais sistemática, também pela primeira vez, alguns pontos e aspectos referentes ao socialismo desejado. Além do mais, são alinhadas claramente algumas diretrizes de governo ou algo semelhante, que o partido chamou de eixos da política dos governos petistas. Esses eixos, como é facilmente observável, guardam uma estreita ligação com os princípios e valores e as diretrizes gerais do programa nacional. Resumidamente, eles seriam os seguintes: o primeiro diria respeito à democracia e à participação popular; o segundo colocaria a administração estadual a serviço dos interesses sociais e econômicos dos trabalhadores, através da prioridade nos investimentos; o terceiro seria o combate à violência social e à agressão ao meio ambiente; o quarto remeteria para o que o partido denomina de cidadania plena; o quinto se vincularia a uma aplicação dos recursos financeiros priorizando o atendimento às necessidades sociais; o sexto e último seria dirigido para uma mobilização nacional visando mudar as políticas econômica e financeira, as reformas urbana e rural e a suspensão do pagamento da dívida externa.

Finalmente procura-se planejar com uma orientação mais sistemática, o crescimento do próprio partido entre os anos de 1986 e 1988, envolvendo desde sua organização interna a outros aspectos importantes.

Procurando sintetizar os princípios e os valores, observa-se que eles, no fundamental, também passam a ser sincronizados com a idéia de um projeto global e direcionados em grande parte para o plano institucional, seja via Constituinte ou através dos governos estaduais. No tocante à democracia, objetiva-se ampliá-la, inclusive através de alianças com forças sociais que não lutassem pelo socialismo. Mas esse avanço democrático passaria também por incentivos às formas de controle popular e operário como os conselhos e outras, visando-se, assim, mudar a correlação de forças. Naquele momento, se assistiria à convivência da democratização burguesa com a continuidade do sistema repressivo e à exploração da classe trabalhadora. Já o Pacote Econômico teria como um dos objetivos centrais impedir o avanço democrático. Nesse sentido fica claro que, para o partido, o tipo de transição que estaria assistindo não promoveria grandes avanços atinentes à democracia e, daí, a necessidade de sua ampliação e consolidação.

Relacionando-se a democracia à Constituinte, afirma-se que o Congresso Constituinte seria um projeto conservador da burguesia e teria uma forma antidemocrática ao usurpar a soberania popular. Contudo, apontaria também para um campo privilegiado de lutas. Dessa maneira, constituiria uma oportunidade para os trabalhadores, as massas e o movimento popular democrático tentarem avançar a democracia, colocar questões sobre ela através da participação real e continuar com as reivindicações populares. Uma das linhas de intervenção na Constituinte deveria ser a radicalização da democracia, tanto ao se mostrar às massas a necessidade de se conquistar uma democracia de novo tipo, como no sentido das conquistas sociais e políticas, incluindo-se as propostas relativas às transformações econômico-sociais.

De certa forma, poderíamos dizer que um dos grandes objetivos do partido ou um dos sentidos gerais da luta, como afirma o documento, seria a democratização radical do Estado e da sociedade. Ao se deixar claro isso, relativiza-se a visão sobre o Estado, uma vez que, ao invés de se propor um outro Estado colado diretamente a uma sociedade socialista, abre-se a possibilidade de democratizá-lo ainda no sistema capitalista, isto é, adota-se uma das principais bandeiras do chamado eurocomunismo.[29]

Quanto às conexões entre a democracia e os governos estaduais, é ressaltado que a plataforma de governo do PT estaria baseada nas reivindicações e aspirações democrático-populares. Prosseguindo-se, afirma-se que: nos governos petistas o objetivo central seria a democracia e que ela significaria, concretamente, a liberdade de organização e expressão dos trabalhadores e não a cooptação dos movimentos. Nas propostas do governo petista para as eleições, a questão da democracia seria colocada de imediato ao se relevar a diferença do PT e de outros partidos quanto à visão de Estado (sem repressão e cooptação no tocante aos trabalhadores); o PT realizaria governos democráticos e populares em oposição à Aliança Democrática e atuariam a serviço da democratização do país. Também como particularidade do PT, e aqui explicita-se uma postura nova, defende-se a articulação da representação popular com organismos de poder popular (conselhos e outros) visando controlar e fiscalizar o Estado, governo etc., além da devolução das prerrogativas do Legislativo e sua

reformulação. Em outras palavras, o partido abandona de vez a defesa da democracia direta e propõe a adoção da democracia participativa,[30] especialmente através da articulação entre a democracia representativa e a democracia direta.

Vejamos também, como entra o socialismo e sua vinculação com a luta no campo institucional na análise e propostas do partido naquele momento. Em primeiro lugar, ele é proclamado claramente como o objetivo final e, apesar de algumas afirmações típicas do chamado marxismo-leninismo (Estado como instrumento da burguesia etc.), demarca-se, mais uma vez, as diferenças com o denominado modelo soviético. Deixa-se claro que não haveria separação entre democracia e socialismo, lembrando-se que deveria ser realçada a questão da liberdade, embora a burguesia, com sua resistência, pudesse levar à centralização do poder. Em segundo, afirma-se que o socialismo envolveria um novo modo de vida e não seria simplesmente algo mais que democracia política e econômica. Que caberia aos trabalhadores institucionalizar o novo Estado de forma livre e democrática, garantindo direitos e liberdade e criando mecanismos de defesa da sociedade. A democracia seria a socialização dos meios de produção e do poder entre os trabalhadores, envolvendo a liberdade nas suas mais variadas formas, direitos, nova legalidade etc.

Além dessas formulações gerais, encontramos algumas relações com a Constituinte e os governos estaduais petistas. Quanto à Constituinte, lembra-se que, embora não fosse ainda o momento das transformações socialistas, o PT deveria explicar suas propostas e definir melhor sua visão. Mesmo que as conquistas sociais não expressassem ainda o socialismo, apontariam nesta direção, prepariam o caminho e estabeleceriam vínculos com o acúmulo de forças indispensável para sua construção. A própria atuação na Constituinte, seria, simultaneamente, um dos momentos da proposta do socialismo. Assim, a luta no campo institucional, como poderíamos deduzir, também contribuiria para o socialismo. Sobre a proposta dos governos estaduais petistas, ressalta-se que o PT se diferenciaria dos outros partidos ao ter como objetivo o socialismo. Detalhando-se um pouco, observa-se que no segundo eixo ou diretriz desses governos afirma-se que, ao serem colocados a serviço dos trabalhadores, isso apontaria na direção do socialismo. Já no sexto eixo de governo, diz-se que os governos petistas buscariam criar as condições para que os trabalhadores participassem do exercício do poder político e, desta forma, contribuíssem para a construção do socialismo.

Passando-se para as diretrizes gerais e novamente iniciando com a participação popular, o documento procura avançar nas relações da mesma com o socialismo e a democracia. Sobre o socialismo, fica claro a demarcação das diferenças no tocante ao chamado modelo soviético. Afirma-

---

[29] A idéia de democratização do Estado remete, fundamentalmente, para as propostas do eurocomunismo e que, como já assinalamos, vai exercer influência sobre o PT.

[30] A proposta de democracia participativa, que ressurgirá explicitamente depois no governo petista de Porto Alegre, remonta ao chamado austromarxismo, como lembra Coutinho (1992). Num segundo momento, a idéia foi mais elaborada e atualizada a partir do início da década de 1960 nos Estados Unidos, especialmente através de Macpherson (1978; 1991), Pateman (1992) e outros. Sobre esse reinicio, ver principalmente Abers (1997a) e Hirts (1992). Finalmente, a proposta é também retomada por Bobbio (1986) e pelo chamado eurocomunismo, como aponta Coutinho (1992). Na versão mais atual, ela envolveria desde a reivindicação da participação nas grandes decisões do país como naquelas que afetassem diretamente a vida das pessoas e implicaria também na articulação entre instituições da democracia representativa (governo e parlamento) e da democracia direta (conselhos, comissões, plebiscito, referendo e outros).

se, por exemplo, que um projeto sobre a questão deveria envolver idéias e valores e visão geral de mundo, bem como incorporar as diferentes perspectivas dos variados movimentos sociais que combatessem as opressões específicas como mulheres, negros, índios etc. Igualmente seria necessário envolver os movimentos de caráter cultural, ambiental e nacional, visando combater a dominação burguesa. Que desde aquele momento, deveriam ser incentivadas formas de controle popular e operário (conselhos populares e comissões de fábrica e outros) para mudar a correlação de forças e que no socialismo o poder não apenas se tomaria mas se construiria. Além do mais, que caberia aos trabalhadores no socialismo institucionalizar o novo Estado de forma livre e democrática, garantindo direitos e liberdade e criando mecanismos de defesa da sociedade.

No tocante aos vínculos da participação com a democracia, eles são feitos mais uma vez através da associação direta entre ambas e estabelece-se uma contraposição mais evidente entre a ação das classes e setores dominantes e o reconhecimento das dificuldades e fragilidades da participação dos setores populares diante da transição. De um lado, afirma-se que a burguesia teria unificado seus setores e que o governo Sarney procurava impedir a participação popular no Legislativo, na Constituinte e no controle democrático do poder. No caso do Plano Cruzado, um dos alvos principais seria quebrar a tendência de ascenso das lutas operárias e populares que estariam ocorrendo, desarticular suas conquistas, impor o pacto social e deslocar, numa manobra eficiente das classes dominantes, o eixo da luta de classes da produção para a circulação de mercadorias. Mas o Plano Cruzado teria também gerado a participação nas discussões e mobilização popular e, inegavelmente, fornecido maior base de apoio político ao governo como se veria através da ação da Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Isso, porque o congelamento era uma bandeira das classes trabalhadoras e a população sentia-se lutando contra uma das formas de exploração. Dessa forma, uma parcela das massas voltou a acreditar na burguesia e colocar-se sob sua hegemonia.

De outro lado, a classe trabalhadora e os setores populares não tinham conseguido unificar satisfatoriamente seus setores (classe média rural e urbana, assalariados urbanos e do campo). No caso da classe média, ela não teria um projeto histórico e ideológico único e sua organização e consciência mudariam e, em alguns centros urbanos, estaria ligada a movimentos de idéias e criação de entidades associativas que começariam a reaparecer. Quanto aos assalariados do campo, sua dificuldade de organização decorreria da multiplicidade de relações de trabalho e de propriedade e da repressão praticada pelos senhores da terra. Já o proletariado urbano e rural, também seria necessário fortalecer sua organização, promover a integração e unificação entre os vários setores e frações num projeto histórico e político comum. Dada a heterogeneidade de forças políticas e sociais que agiriam no interior das classes trabalhadoras e que representariam diferentes setores e interesses, tornava-se preciso fazer alianças. As forças populares, devido à sua fragilidade e a cooptação de algumas de suas parcelas não conseguiram barrar a transição conservadora e teriam levado a uma postura defensiva do movimento popular. Mas de qualquer forma e apesar do apoio da CGT ao governo, estariam havendo

algumas iniciativas contra o Pacote Econômico, exemplificadas através de greves de metalúrgicos e de professores.

Vejamos, então, como o partido considerava que deveria ser a participação dos trabalhadores na Constituinte e nos governos estaduais. No tocante à Constituinte, não obstante o caráter antidemocrático do Congresso Constituinte (procurando limitar a participação popular) e as tentativas da burguesia para tentar impor seu projeto conservador de democracia, ela representaria um momento importante para os trabalhadores e as massas exprimirem seu interesses. Tal oportunidade decorreria também, do fato de a burguesia estar buscando legitimidade e, assim, não fechar os canais de intervenção popular na Constituinte. Daí, a importância dos trabalhadores lutarem pelo seu projeto político e de sociedade.

Com a mobilização e a luta dos trabalhadores, seria também a oportunidade de se colocar a sua participação real, inclusive através dos conselhos populares e do controle sobre o Estado.[31] Dessa forma, como um dos sentidos gerais da luta na Constituinte seria a democratização radical do Estado e da sociedade, tornava-se imprescindível o controle popular sobre as estruturas dos governos e a necessidade de se colocar o Estado sob o controle da sociedade. Mesmo levando-se em conta que os direitos dos trabalhadores não estariam assegurados tão somente pelas garantias institucionais e legais, a experiência teria mostrado que esta inscrição asseguraria a luta pela implementação e ampliação desses direitos (dificultando a intervenção estatal nos sindicatos etc.). A nova estrutura sindical livre e autônoma que os trabalhadores começaram a construir com a CUT não deveria depender da Constituinte, mas seria necessário consignar na nova Constituição algumas leis como a liberdade e a autonomia sindical, estabilidade no emprego para quem tivesse mandato sindical, garantia da criação de Comissão de Empresa eleita pelos trabalhadores etc.

Mas a conquista dos direitos sociais na Constituinte deveria estar articulada com a pressão dos movimentos de massa (greves, manifestações de rua e outras), isto é, o partido deveria pautar sua postura pela luta e mobilização. Com a consolidação desses direitos, o objetivo não seria somente realizar as reivindicações imediatas dos trabalhadores mas, igualmente, assegurar sua entrada definitiva na política e romper com a tradição da exclusão das massas populares nas decisões estratégicas que eram tomadas pelas classes dominantes. Assim, mesmo que parciais, as medidas remeteriam para a socialização da política[32] e deveriam ser estimuladas e implantadas. Fica claro portanto, que a Constituinte, mesmo com algumas ressalvas, passou a significar naquele momento e no âmbito institucional, uma grande oportunidade política para os trabalhadores. Quanto às limitações apontadas, considerava-se que elas deveriam ser superadas com ampla participação popular e daí a importância do partido engajar-se nos plenários Pró-Participação Popular na Constituinte e, já na abertura dos trabalhos da Constituinte, dever-se-ia exigir sua ampliação e o direito de plebiscito para homologá-la.

[31] Embora em Porto Alegre tenha predominado ao longo do tempo o orçamento participativo e não os conselhos populares, a visão geral sobre o controle do Estado pela sociedade será uma das marcas dos governos petistas.

Passando-se para as relações da participação popular com os governos estaduais, nota-se que já na proposta do primeiro eixo da política dos governos petistas a participação ocupa um lugar central. Ela é diretamente ligada à democracia ao se propor a articulação das democracias representativa e direta visando controlar e fiscalizar o Estado, governo etc., ou seja, de certa forma os governos petistas encarnariam essa articulação ao abrir-se para o controle social. Consubstanciariam, por assim dizer, o espaço da articulação das duas democracias ou, diríamos, da democracia participativa.[33]

Ainda no primeiro eixo dos governos petistas a ser adotado, prossegue-se afirmando que na disputa pelos governos isso permitiria discutir com as massas a participação e o controle popular sobre a máquina estatal, mobilizá-las em torno de suas reivindicações, adotar uma plataforma articulada com as lutas concretas por mudanças e debater sobre o desvio administrativista,[34] uma vez que este visaria substituir as lutas sociais por um programa administrativo. Nesse sentido a plataforma deveria funcionar como um instrumento de mobilização e organização, servindo para a formação dos conselhos populares baseados nas entidades operárias, populares e democráticas existentes e com vistas a controlar a administração. Já a conquista dos governos estaduais precisaria contribuir para elevar a educação e promover a experiência das massas, contribuindo dessa maneira com o processo de acumulação de forças. As propostas dos governos petistas seriam também diferentes, no sentido de que o Estado não reprimiria e nem cooptaria os movimentos sociais, tendo, ao contrário, como um dos objetivos a organização autônoma e independente dos trabalhadores, abrindo espaços para suas lutas, estimulando sua organização e mobilização e esforçando-se para criar mecanismos e ampliar a participação popular, assim como articulando a representação popular e os organismos de poder popular para controlar e fiscalizar o Estado, governo etc. Adotando também os conselhos populares nos bairros e cidades e conselhos de trabalhadores junto às empresas estatais, secretarias e unidades de prestação de serviços.

Já no segundo eixo dos governos, no caso a colocação do governo a serviços dos interesses dos trabalhadores, encontramos a diretriz participação nas referências às facilidades legais e fiscais que somente deveriam ser dadas a instituições privadas sem fins lucrativos e sob controle popular. Na área de transportes, quando se afirma que os governos apoiariam a criação de empresas públicas municipais, mas exigiria a participação popular no seu controle. Também ao se dizer que seriam estimuladas as prefeituras na administração de obras e serviços municipais em consórcios regionais, mas com a garantia da participação e controle popular. Indiretamente, ao se apoiar a gestão direta dos recursos e obras por parte dos movimentos, cooperativas e entidades populares, ou seja, estimulando a organização dos setores populares. No terceiro eixo dos governos e que diz respeito ao meio ambiente e violência social, a participação surge quando o partido propõe para o combate à violência a formação

---

[32] Novamente observa-se, com a idéia de socialização da política, a introdução de mais um elemento teórico-política do eurocomunismo. Cf. Coutinho (1992).

[33] A articulação da democracia representativa com a democracia direta, como já apontamos, é uma proposta assumida também pelo eurocomunismo.

de conselhos populares de segurança. Retorna no quinto eixo dos governos, quando se fala que os bancos oficiais e as empresas estatais que teriam recursos maiores que a Administração Direta seriam submetidos ao controle do Legislativo e dos organismos populares. Igualmente ao se defender que as políticas de investimento e empréstimos para energia, comunicação, transporte, saneamento e abastecimento passariam por debates e decisões democráticas. Já no sexto e último eixo dos governo petistas, surgem várias propostas, tais como: uma mobilização nacional visando-se mudanças nas políticas econômica e financeira; implantação das propostas dos governos petistas com a mobilização social e estímulo à participação popular; desenvolvimento de experiência que os trabalhadores teriam ao ser governo; avanço dos governos petistas (apesar das instituições burguesas e do capitalismo) na democratização do país e na auto-organização dos trabalhadores; subordinação dos programas administrativos aos interesses dos trabalhadores; busca da criação de condições para que estes mesmos trabalhadores participassem do exercício do poder político e, assim, contribuíssem para a construção do socialismo etc.

Fica evidente, que os governos petistas deveriam cumprir um importante papel alusivo à participação popular, especialmente ao abrir espaço e estimular a organização e mobilização popular e controle dos setores populares sobre esses mesmos governos. Essa participação e controle, por sua vez, seriam materializados principalmente através dos conselhos populares, ou seja, eles passam a constituir o principal instrumento e canal de participação popular.

Mas as propostas de participação popular, não obstante estarem mais centradas na Constituinte e governos estaduais, não se esgotavam nessas áreas. Provavelmente em função do crescimento do partido também no campo, compreende-se porque a continuidade da preocupação também com a área rural. Afirma-se que as delegacias sindicais não deveriam substituir outras formas de organização dos trabalhadores do lugar, como as comunidades e os conselhos comunitários e que o PT deveria estar aberto à possibilidade da criação de sindicatos específicos de assalariados rurais, mas não formados artificialmente. Ao mesmo tempo, retoma-se a proposta de que o partido precisaria participar das mobilizações de massa contra a carestia como os comitês de congelamento e, inclusive, apontando para políticas efetivas em relação a isso. Deveria igualmente defender o controle dos órgãos de estatística (inflação e salários) através de entidades dos trabalhadores, a reforma agrária sob o controle dos trabalhadores, a estatização do sistema financeiro sob o controle dos trabalhadores, o controle dos fundos sociais pelos trabalhadores, a democratização das empresas estatais e apoiar a campanha de lutas da CUT, inclusive a greve geral.

No caso da diretriz inversão de prioridades, tenta-se dar uma maior abrangência quando o partido diferencia com mais detalhes os distintos setores populares e os engloba como um todo. Ao fazer isso em relação às classes trabalhadoras na área rural, indiretamente aponta-se para variados interesses que deveriam ser contemplados (assalariados do campo e pequenos e médios produtores e suas variações de acordo com as regiões etc.) e, ao mesmo tempo, refere-se às camadas marginalizadas

[34] Como veremos na análise do governo petista de Luiza Erundina na capital paulista, esta será uma das principais críticas das

do mercado de trabalho. O que seria necessário, ressalta-se, era assegurar e intensificar as conquistas populares num processo geral de acumulação de forças. Para tanto, deveriam ser feitas alianças e levar em conta que as simples reformas paliativas e superficiais não resolveriam os problemas sem uma ruptura radical com a ordem burguesa, isto é, somente no socialismo é que as coisas mudariam profundamente. Mas isso não significaria, no Brasil, que se deveria adotar mecanicamente os preceitos de substituição imediata e mecânica da propriedade privada dos meios de produção e circulação pela propriedade social, nem substituir da mesma forma a economia mercantil e implantar completamente a organização planificada da economia.

Essas ressalvas quanto às medidas sobre o socialismo no Brasil, por sua vez, decorreriam do tipo de desenvolvimento capitalista no país que seria diferenciado, inclusive com a continuidade em algumas áreas das formas econômicas pequeno-burguesas e da economia mercantil. Constituiria um erro, portanto, a estatização e a coletivização administrativa da pequena produção, pois isso envolveria a criação de uma pesada máquina burocrática e tiraria a iniciativa dos pequenos produtores. Num primeiro momento seriam utilizadas diversas formas de propriedade, como as estatizadas, a dos pequenos produtores, formas mistas etc. e somente a prática da economia é que ditaria mais claramente o rumo a ser tomado.

Fica evidente que as prioridades mais importantes do partido ou as medidas econômicas que iriam solucionar os problemas centrais da classe trabalhadora e dos setores populares, tomadas em conjunto, remeteriam, no fundamental, para o socialismo. Mas esse socialismo teria que ser adaptado às condições do Brasil e não simplesmente adotar-se o modelo soviético e seu correspondente estatismo.

Afirma-se que o Plano Cruzado procurou freiar o ascenso das lutas sindicais e que representou também a iniciativa burguesa para superar a crise e retomar a hegemonia em novas bases, embora sem permitir concessões importantes para a classe trabalhadora. Que o Plano visava consolidar a modernização conservadora do capitalismo no Brasil ao favorecer o grande capital monopolista, criar melhores condições de pagamento das dívidas externa e interna, combater a inflação e efetuar o confisco salarial ao transferir renda para as empresas. Defende-se, então, um efetivo congelamento dos preços (especialmente via controle do Estado sobre algumas atividades), esclarecimento da opinião pública, reivindicações de caráter trabalhista e sindical (reposição das perdas salariais, salário-desemprego, estabilidade no emprego etc.), reforma agrária e outras. Retoma-se temas mais gerais como a defesa do crescimento econômico com distribuição de renda, a recuperação dos salários, a prioridade para o mercado interno e a agricultura de alimentos, a defesa da educação e saúde públicas, introdução de uma política habitacional visando a construção de moradias populares, reforma agrária com o acesso à terra dos camponeses, garantia de preços mínimos e crédito rural, demarcação imediata das terras indígenas e preservação de seu subsolo e autodeterminação dessas nações.

---

instâncias partidárias sobre sua gestão.

Ao se associar a diretriz inversão de prioridades à Constituinte, a visão do partido naquele momento torna-se mais clara ainda. Em primeiro lugar porque, como lembra o documento, o Congresso Constituinte teria que tocar em grandes questões econômicas, sociais e políticas e representaria uma oportunidade para os trabalhadores lutarem por seus interesses e que seriam compatíveis com as prioridades do PT. Daí a necessidade dos trabalhadores procurarem intervir rigorosamente no processo constituinte e inserindo na Constituição, dentre outras coisas, as conquistas sociais e marcando a transição com seus interesses, perspectivas e soluções, quebrando as limitações do Congresso Constituinte e radicalizando o cenário ao procurar direcioná-lo para os objetivos de curto, médio e longo prazo.

Mas seria também a oportunidade dos trabalhadores introduzirem questões referentes ao limite da propriedade, dívida externa, revisão da ordem econômica, reforma agrária, estatização, distribuição de renda e outras que remetessem para as transformações sócio-econômicas na estrutura da sociedade. Com isso visava-se, igualmente, garantir a luta para quebrar com a supremacia da propriedade privada (impondo limites), do capital e da exploração capitalista (jornada de trabalho, recursos das empresas para educação, lazer, creche e maternidade, direito à habitação etc.), assegurar os direitos fundamentais dos trabalhadores (organização, condições da reprodução da força de trabalho etc.), resgatar a questão social e colocar o Estado a serviço das necessidades populares. Em outras palavras, as propostas e prioridades do partido envolviam desde questões sobre a propriedade às relações de trabalho e medidas no campo social.

Passando-se para as relações da diretriz com as propostas dos governos estaduais petistas, o documento aponta algumas dificuldades e limites impostos. Afirma que no Brasil, com a concentração do poder no âmbito central, os governos estaduais arcariam com um ônus muito grande e sem os instrumentos correspondentes para acabar com esse ônus. De passagem refere-se a alguns limites, tais como: os estados não teriam poderes para mudar o regime de propriedade da terra e as relações de produção, reestruturar os órgãos de repressão etc. ou outras transformações com vistas a uma sociedade sem explorados e exploradores, isto é, o raio de ação desses governos seria bem reduzido. Lembra-se também que os governos petistas enfrentariam pressões para inviabilizar as mudanças econômicas e sociais, até porque não constituiria seu objetivo articular os interesses econômicos particulares e submeter os trabalhadores aos interesses capitalistas e nem praticar o clientelismo.[35]

Apesar dos entraves, o partido considera que a disputa pelos governos estaduais permitiria também levantar as reivindicações mais importantes da população e mobilizá-la com vistas à sua obtenção. A plataforma de governo deveria basear-se nas reivindicações e aspirações democrático-populares e os governos petistas teriam que se esforçar para também cumprir as metas dessa plataforma, vinculando-as com o abastecimento, saúde, educação, terra (regularização e acesso à

[35] Embora o PT refira-se especificamente aos governos estaduais naquele momento no Brasil, parte da literatura internacional já apontava alguns obstáculos ou constrangimentos para os chamados governos subnacionais. Assim, mesmo que Ware (1988) dirija sua atenção para os municípios governados pelos comunistas na Itália e analise muito mais as restrições derivadas especificamente das políticas econômicas, nem por isso suas observações deixam de ser pertinentes e, guardadas as devidas diferenças, aplicáveis aos governos petistas.

mesma), política agrícola que beneficiasse os pequenos e médios produtores, moradia, transportes e melhores condições de trabalho para o funcionalismo e outras. Mas são nos vínculos dos governos petistas com os respectivos eixos da política que o partido se define mais ainda. No segundo eixo, em que se afirma que a administração estadual seria colocada a serviço dos interesses sociais e econômicos dos trabalhadores através de prioridades, obras e serviços, atribui-se um caráter classista aos governos petistas colado à idéia de diferentes prioridades e políticas governamentais, ou seja, a diretriz inversão de prioridades é formulada de maneira mais precisa. Procura-se também diferenciar o perfil proposto dos governos do PT daqueles governos de outros partidos como o PDS, PFL e PMDB, ressaltando que estes últimos teriam sido instrumentalizados para beneficiar o capital no tocante aos recursos materiais, sociais e naturais. Já os governos petistas, dariam prioridade aos serviços públicos de saúde e educação e o Estado inverteria a tendência de privatização destes serviços, passando os mesmos a ser públicos e gratuitos e, gradativamente, atendendo a toda população.

Ainda no segundo eixo da política dos governos petistas e vinculado ao caráter de classe e explicitando-se a visão de prioridades, afirma-se que não seriam dados recursos ou facilidades legais e fiscais a escolas e hospitais privados, a não ser quando fossem instituições sem fins lucrativos e sob controle popular. Em seguida apontam-se algumas medidas por setores, tais como: em transportes, a estatização gradativa e criação de passe gratuito para idosos, desempregados e aposentados; na habitação, o combate à especulação imobiliária, intervenção no mercado visando baixar o preço do solo urbano, produção massiva de habitações populares, programas de recuperação de favelas e cortiços e gestão direta dos recursos e obras por parte dos movimentos, cooperativas e entidades populares;[36] em abastecimento, o próprio abastecimento de gêneros básicos e controle dos preços, incentivo à produção de alimentos através do apoio aos pequenos e médios produtores, assentamento dos trabalhadores rurais sem terra, início da reforma agrária com a utilização de terras públicas ociosas e privadas, exigência do cumprimento da legislação trabalhista na área rural, melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais ao se estender para o campo os serviços de saúde, educação e transporte (o que implicaria enfrentar os interesses dos latifundiários, empresários agrícolas e atravessadores ao se colocar o governo a serviço do trabalhador rural e pequeno e médio produtores); na parte de comunicação, cultura e esportes, o acesso a estes, desfrute do tempo livre, ampliação e manutenção dos equipamentos esportivos e também de lazer, estímulo para a criação de clubes esportivos e associações de esporte amador. Agrega-se ainda em termos gerais, além da administração direta e gradativa das obras, a criação de empresas públicas para a produção e prestação de serviços como na distribuição gratuita de remédios, material de construção e pavimentação e outros.

No terceiro eixo de política dos governos petistas, referente à violência social e meio ambiente, fica evidente a importância da incorporação desses temas às ações previstas de governo. Em meio ambiente, encontramos o combate ao capital nacional e internacional que dilapidariam os recursos naturais, degradariam o meio ambiente e as condições de vida e trabalho e, por consequência,

a proposta de eles pagarem os custos diretos e indiretos das predações. Na parte da violência policial, o combate ao crime organizado e de colarinho branco, à corrupção e violência da polícia militar e nas delegacias. Propõe-se então, o policiamento na periferia e bairros residenciais.

No quarto eixo, que versa sobre o que o documento chama de promoção da cidadania plena, acentua-se o tema da cidadania e introduz-se, embora timidamente e de passagem, a descentralização. De início critica-se o assistencialismo, o abandono e a prática de submissão e discriminação referentes às mulheres, idosos, negros, homossexuais, índios e outros. Defende-se: a extensão da assistência judiciária aos municípios e distritos da capital; o desmonte dos grandes presídios e sua regionalização em pequenas comunidades; o fim da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) e a sua substituição por microssistemas regionalizados; a transformação progressiva das instituições de atendimento ao menor em escolas integrais de educação e profissionalização; a criação de uma rede pública de locais de vivência e também de práticas sociais para crianças, jovens e idosos abandonados; a implementação de programas de atendimento integral à saúde da mulher e delegacias regionais e específicas para atendê-las.

Já no quinto eixo, procura-se direcionar claramente a inversão de prioridades para o que o documento intitula de aplicação prioritária dos recursos financeiros para o atendimento das necessidades sociais. Dessa forma, afirma-se que se deveria acabar com o uso dos fundos sociais e financeiros que estariam beneficiando as empresas privadas e, assim, sendo desperdiçados. Os governos petistas, então, pretenderiam inverter a referida orientação e direcionar os citados fundos para uma política social e de criação de empregos. Além do mais, seria gradativamente eliminado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) dos alimentos das cestas básicas e ampliada sua fiscalização, bem como acabando os pedágios em rodovias estaduais etc.

No sexto e último eixo dos governos petistas, ao se falar da mobilização nacional para a mudança das políticas econômica e financeira, cita-se, dentre outras, a necessidade de reformas tributária e do sistema financeiro de habitação e reformas urbana e rural. Ressalta-se que, com estas mudanças melhorariam as condições para os governos petistas implementarem seu programa. Que as mudanças referidas teriam que estar sintonizadas com o projeto de transformação, nos planos econômico, social e político que o partido iria defender no Congresso Constituinte, ou seja, integradas às alternativas globais que o PT estaria apresentando à sociedade. Finalmente, aponta-se que os governos petistas cooperariam com os municípios e União no desenvolvimento de programas sociais, que seria uma de suas prioridades.

Procedendo-se agora da mesma maneira quanto à diretriz relativa ao Estado, apesar de algumas repetições de elementos já mencionados é necessário examiná-la sob outros ângulos e destacar novas questões centrais. Em primeiro lugar, e provavelmente devido à transição por que atravessava o partido, passam a conviver concepções diferentes de Estado, embora isso nem sempre seja explicitado. Em segundo, é recorrente a idéia de hegemonia utilizada pelo partido no que concerne

[36] Como será observado na análise da gestão petista de Luiza Erundina em São Paulo, essa atividade dos setores populares na

ao Estado, bastando-se para isso lembrar as afirmações quanto ao tipo de transição efetuada pelo governo Sarney e os objetivos atribuídos ao Plano Cruzado (criação de uma nova forma de dominação etc.). Em terceiro, ao mesmo tempo em que se fala do Estado brasileiro como burguês, Estado da classe dominante e instrumento de classe, ou seja, enfatizando um caráter estritamente classista e tratando-o, como diria Poulantzas (1981), como Estado objeto, nas partes propositivas isso se altera como veremos em seguida. Mesmo que se mencione algumas características do Estado brasileiro, como Estado moderno, poderoso, bem aparelhado e com condições de alterar a realidade em prol da burguesia, ele permanece, no fundamental e como regra, sendo tratado como um Estado objeto e voltado especialmente para a repressão.

No tocante às relações entre a diretriz Estado e o socialismo, como já vimos em grande parte, o sentido propositivo de algumas observações leva a uma relativização da idéia anterior de Estado e se procura diferenciar do chamado modelo soviético. Exemplos a esse respeito seriam as críticas ao planejamento centralizado, a criação de uma pesada máquina burocrática estatal, a estatização e a coletivização forçada de alguns setores como a pequena produção, as propostas sobre a abertura para variados tipos de propriedade e possíveis combinações entre propriedade estatizada e formas mistas etc. Ao mesmo tempo, e apesar do tom genérico da proposição, afirma-se que, também no socialismo, seria criado um novo tipo de poder.

Não obstante a abertura contra o estatismo do modelo soviético, simultaneamente defende-se, na maioria das vezes, a estatização no Brasil. Ao falar da provisoriedade de preços do Plano Cruzado, que teria incidido somente na circulação e não na produção de mercadorias, afirma-se que seriam necessárias medidas anticapitalistas como a monopolização do comércio atacadista pelo Estado, a compra obrigatória dos gêneros e produtos essenciais pelo Estado, a manutenção de estoques reguladores, o confisco de estoque e a intervenção no processo produtivo com o controle direto das unidades produtivas, isto é, algo que o Estado capitalista, segundo o documento, somente faria em pequena escala e que se deveria avançar. Defende-se também a estatização do sistema financeiro sob o controle dos trabalhadores, a estatização do sistema bancário e financeiro, a estatização gradativa do sistema de transportes e a estatização da indústria farmacêutica e posiciona-se contra a privatização das empresas estatais e defende-se sua democratização.

Quando se passa para a Constituinte, provavelmente devido ao forte caráter propositivo do tema, novamente a visão sobre o Estado passa a ser mais matizada. Embora ressaltando-se que o Congresso Constituinte teria uma maioria das forças conservadoras e que o partido deveria evitar uma postura constitucionalista (suposição de que a Constituinte, por si só, garantia as mudanças, como se não estivesse sob a hegemonia burguesa que iludiria e desmobilizaria as massas) e doutrinarista (negação da importância da Constituinte e a postura de somente denunciá-la), lembra-se que seria uma oportunidade para os trabalhadores avançarem, com independência de classe e procurando exprimir seus interesses, em direção a uma alternativa de organização social e democrática. Dessa forma

---

habitação foi uma das mais importantes e exitosas na capital paulista.

admite-se que as mudanças no arcabouço jurídico e legal do Estado poderiam avançar a democracia, ficando implícito que o Estado não seria simples e exclusivamente um instrumento da classe dominante e nem um mero bloco monolítico.[37] Tanto é assim, que se afirma que o Congresso Constituinte teria que tocar em grandes questões, inclusive econômicas, sociais e políticas e, como a burguesia desejaria legitimar seu projeto conservador de democracia e buscar o apoio e o reconhecimento das massas populares, não fecharia todos os canais de intervenção popular, sendo permitido, portanto, que os trabalhadores lutassem pelo seu projeto político e de sociedade. Daí a necessidade de os trabalhadores intervirem vigorosamente no processo constituinte, ampliando-o ao se retirar o chamado entulho autoritário, colocando na Constituição as conquistas sociais e assim aprofundando as brechas no Estado e no sistema capitalista. Dessa maneira, os trabalhadores deveriam marcar a transição com seus interesses, perspectivas e soluções e quebrar as limitações do Congresso Constituinte radicalizando o cenário direcionado aos respectivos objetivos de curto, médio e longo prazo.

Prosseguindo-se e adotando uma visão mais flexível do Estado no Brasil, reafirma-se que seria a oportunidade de os trabalhadores introduzirem questões sobre uma efetiva descentralização e desconcentração[38] do poder político que estaria no Executivo, defendendo o controle dos trabalhadores sobre o Estado e o limite do poder das forças armadas e submetendo-as ao Congresso Nacional, bem como combinar a campanha da Constituinte com as lutas operárias. Com a consolidação dos direitos, visava-se não somente realizar as reivindicações imediatas dos trabalhadores mas, igualmente, efetivar sua entrada definitiva na política, rompendo com a tradição da exclusão das massas populares nas decisões estratégicas que eram tomadas pelas classes dominantes. Com isso, mesmo que sendo algo parcial, remeteria para a socialização da política.[39] Um dos sentidos da presença dos setores populares na Constituinte seria exatamente a democratização radical do Estado e da sociedade, através da garantia dos direitos dos trabalhadores, do controle popular e da sociedade sobre o Estado e da descentralização e da desconcentração do poder de Estado que, naquele momento, residiria no Executivo.

Relacionando-se a diretriz à eleição de governos estaduais, sua importância fica evidente desde o início, ao se observar um item específico denominado *A conquista de governos estaduais*. Além do mais, o partido procura sincronizar o assunto à Constituinte, ao lembrar que a conquista desses governos estaria restritamente associada à participação popular na Constituinte.

Na campanha eleitoral as normas diriam respeito ao conjunto dos candidatos, como o vínculo com as orientações partidárias, identidade com as lutas populares, divulgação da plataforma e a discussão com a população sobre a participação, levantamento das principais reivindicações e outras também já mencionadas. Mas a eleição de governos estaduais petistas, já que se teria a perspectiva de

[37] A crítica à concepção do Estado como um bloco monolítico, deve-se especialmente a Poulantzas (1981;1985).
[38] Novamente e de passagem, o partido refere-se à descentralização. Embora não desenvolva a idéia, termina, como vimos, diferenciando-a da desconcentração.

ganhar em alguns estados, iria possibilitar a educação das massas e acumulação de forças. Daí a importância de uma plataforma viável que correspondesse ao grau de consciência das massas e funcionasse como um instrumento de mobilização e organização, articulada às lutas concretas por reformas e transformações no poder e na sociedade. Como elementos da plataforma cita-se, dentre outros, a estatização e melhoria do transporte público, a agilização da máquina administrativa e a melhoria das condições de trabalho do funcionalismo, ou seja, pela primeira vez e de maneira explícita vamos encontrar referências, mesmo que de passagem, sobre alguns aspectos da estrutura e do funcionamento interno dos governos.

Mas a eleição de governos estaduais, ressalta o documento, também colocaria o partido numa situação mais complexa do que aquela da campanha municipal de 1985 e apontaria para desafios inusitados, uma vez que o PT lutaria por transformações na sociedade. Ganhar governos estaduais não seria conquistar o poder e, portanto, não se deveria nutrir muitas ilusões devido aos limites já apontados anteriormente, como a concentração do poder no âmbito federal, a impossibilidade de se mudar o regime de propriedade da terra etc. Além do mais, diferente das propostas de outros partidos, o PT vincularia suas orientações de governo com a luta pelo socialismo e não trataria o Estado como um instrumento de repressão e cooptação dos movimentos sociais. Também não iria transformar o sistema eleitoral e partidário numa extensão do Estado e da administração pública via clientelismo e eleitoralismo, o que afastaria os trabalhadores da luta pelo poder. Para realizar mudanças econômicas e sociais e enfrentar as respectivas pressões opostas, teria que haver a organização autônoma e independente dos trabalhadores.

Passando-se a relacionar a diretriz Estado com os eixos de política dos governos petistas, o primeiro deles remeteria para o controle e a fiscalização sobre a administração, o Estado e as políticas e as prioridades. Em outras palavras, a função governativa seria exercida com a participação popular e o controle social sobre o Estado.

Já no segundo eixo dos governos petistas é explicitado claramente um novo papel do Estado, isto é, ele seria colocado a serviço dos interesses econômicos e sociais dos trabalhadores e não mais em benefício do capital. Daí, como já vimos, a crítica à privatização dos serviços de saúde e de educação, a estatização progressiva de alguns setores como o de transporte público municipal e intermunicipal, a administração direta de obras e serviços etc. Mas os governos estaduais petistas iriam além, ao apoiar a criação de empresas públicas municipais com participação popular, estimulando as prefeituras ou consórcios regionais (apoio técnico e material) para que elas também assumissem a administração direta de obras e serviços e também incentivariam a criação de empresas públicas municipais, como nos casos de distribuição de remédios, material de construção e pavimentação e outros. Dessa forma, os governos petistas não somente assumiriam diretamente um conjunto de responsabilidades como, igualmente, estimulariam para que as prefeituras fizessem o mesmo.

---

[39] Como já indicamos antes, a influência do eurocomunismo vai aos poucos crescendo dentro do PT. Além da proposta da democratização do Estado e não de sua substituição ou destruição, encontramos agora um dos conceitos chaves que é o de socialização da política. Dentre outros, ver Coutinho (1992).

No terceiro eixo, referente ao meio ambiente e violência social, defende-se o combate ao crime organizado e de colarinho branco, assim como à corrupção e violência da polícia militar e nas delegacias. Propõe-se então, como vimos, o policiamento na periferia e bairros residenciais e a formação de conselhos populares de segurança.

No tocante ao quarto eixo indica-se de novo e de passagem os vínculos dos governos petistas com os municípios, ao se defender a assistência judiciária a eles. Fala-se indiretamente de descentralização, o que poderia, a nosso ver, constituir uma outra diretriz geral caso fosse assumida ao longo do programa partidário nacional, o que não ocorreu. Defende-se, como indicamos, a regionalização dos grandes presídios em pequenas comunidades e o fim da FEBEM, substituindo-a por microssistemas regionalizados para o atendimento ao menor. Mas importa também chamar a atenção que, pela primeira vez encontramos medidas propostas especificamente para órgãos governamentais, ao tocar-se rapidamente na estrutura e funcionamento interno do Estado.

Em relação ao quinto eixo defende-se que o Estado, no tocante aos recursos financeiros, não seja mais utilizado pela empresa privada e se coloque a serviço da prioridade para o atendimento das necessidades sociais. Que inverta a situação, redirecionando os fundos sociais e recursos financeiros para uma política social e a criação de empregos.

No sexto e último eixo dos governos petistas, dever-se-ia mobilizar as forças políticas necessárias ao enfrentamento dos interesses econômicos que seriam contrariados com o seu programa. Acrescenta-se, também, a necessidade da autonomia dos governos estaduais petistas perante a União e respeito à autonomia dos municípios, bem como a importância de os governos democráticos e populares fazerem oposição à Aliança Democrática.

Raciocinando-se em termos gerais sobre o programa partidário nacional e programa de governo, mesmo repetindo-se alguns elementos já mencionados, é necessário destacar alguns pontos relevantes. Em primeiro lugar fica claro que o enfrentamento de uma outra situação e uma conjuntura diferente, marcadas pela consolidação da chamada Aliança Democrática e o governo Sarney, bem como a Constituinte e a eleição de governos estaduais, levou a que o PT começasse a elaborar propostas mais globais e alternativas como foram chamadas pelo partido. Essa nova postura, apesar de algumas formulações imprecisas ou mesmo contraditórias e, por vezes, genéricas, implicou na introdução de novos elementos que materializaram pontos de uma transição programática que desembocarão depois em reorientações das propostas.

Em segundo e em grande parte como decorrência do referido enfrentamento, pela primeira vez foi estabelecida uma orientação programática abarcando três anos e de forma mais profunda, sistemática e detalhada, isto é, o programa, como diria Cerroni (1982), passou a incorporar o curto e médio praso. Essa temporalidade ou importância do fator tempo, inclusive, é claramente expressa, dentre outras passagens, quando se fala da necessidade e da importância das conquistas sociais na Constituinte e, ligando-as ao horizonte do socialismo, afirma-se que se deveria com toda clareza superar as falsas distinções entre as lutas daquele momento e as lutas do futuro, até porque os direitos

de hoje seriam também a base do socialismo. A temporalidade, por sua vez, foi embasada em parte numa análise do capitalismo no Brasil (diferenciação interna das classes sociais etc.), na tentativa de precisar melhor o entendimento sobre o socialismo (sugerindo-se estudos, avaliação de experiências etc.) e mesmo de propagandeá-lo e ligá-lo a propostas concretas que envolvessem, igualmente, a conjuntura. Como diz o documento, o plano do partido visaria estabelecer as diretrizes para orientar a classe trabalhadora no tocante aos enfrentamentos imediatos e aqueles ligados às mudanças mais profundas em direção a uma nova sociedade, no caso uma sociedade socialista.

Em terceiro lugar, e relacionando-se mais diretamente o programa nacional com aspectos de um programa de governo, apesar de a maioria das propostas dos governos estaduais situarem-se muito mais no âmbito do governo federal, mesmo no plano estadual algumas inovações vão emergir gradativamente, tais como: a proposta de um plano de ação; o próprio delineamento de curto, médio e longo praso; as referências quanto às diferenças regionais do país e os respectivos vínculos com as variações e composições internas das classes sociais. Além do mais, também vamos encontrar uma maior precisão nas diretrizes gerais. No caso da participação popular, consolida-se a proposta do principal canal e instrumento de participação, ou seja, os conselhos populares, e ressalta-se a necessidade da pressão popular para a viabilização das propostas.

Já a inversão de prioridades, pela primeira vez é claramente explicitada, inclusive pelas expressões utilizadas (recorrentemente fala-se de inversão e da necessidade de inverter as orientações governamentais, colocação do governo a serviço dos trabalhadores, orientação contraposta aos interesses dominantes etc.), as referências diretas quanto aos recursos financeiros (fundo público) para implementá-la, pelas ressalvas quanto à importância de se apresentar plataformas viáveis e correspondentes aos anseios populares, indicação para a elaboração de projetos como na reforma agrária e ao se chamar a atenção para os limites e obstáculos a serem enfrentados pelos governos estaduais petistas (financeiros, pressão dos interesses contrariados e outros). Além do mais, e de forma mais insinuada, a diretriz passa a ser associada à cidadania e aos direitos. Quanto aos interesses dominantes, eles são vistos como contrários aos interesses públicos, isto é, a idéia de esfera pública[40] também começa a surgir aos poucos nas propostas partidárias e ligadas à função governativa.

Quanto ao Estado, também pela primeira vez recebe uma maior atenção. Não obstante algumas formulações sobre um Estado instrumento ou algo do gênero, termina-se, no fundamental, admitindo-se que ele não constituiria uma estrutura monolítica ao se referir às brechas no seu interior e à possibilidade de agir, seja através da Constituinte ou mesmo via governos estaduais petistas. Neste caso, aponta-se para os diferentes âmbitos de governo (municipal, estadual e federal), defende-se a necessidade de articulação do programa estadual entre o Executivo (governos estaduais) e o Legislativo (Constituinte) e dos mesmos governos estaduais com as prefeituras (apoio para a criação de empresas públicas municipais e outras iniciativas), critica-se o chamado desvio administrativista

[40] Será em Porto Alegre, especialmente no segundo governo petista da cidade, que os vínculos entre os governos municipais e a esfera pública serão melhor formulados, como veremos.

(substituição das lutas dos trabalhadores por um mero programa administrativo) e ainda acena-se para a possibilidade da diretriz descentralização ao se propor isso em relação aos presídios e à FEBEM.

Essas mudanças, ou a introdução crescente de vários elementos de novas reorientações, entretanto, não anulavam a idéia inicial do caráter processual do programa partidário, do vínculo deste com os movimentos sociais e nem a obrigatoriedade de os governos estarem subordinados ao partido. Em outras palavras, avançava-se em alguns pontos centrais, mas a visão nuclear e geral sobre o partido e o programa e a maneira de construí-lo ou reconstruí-lo permanecia. De qualquer forma, ocorreram algumas modificações no núcleo programático e essas decorreram da interação do partido com o ambiente e derivaram da ação das diferentes variáveis, como veremos em seguida.

2.3. Das marcas do passado à primeira transição do PT

Como indicamos anteriormente, o partido passou por um conjunto de mudanças. Ao defrontar-se com um novo entorno, materializado principalmente pela aceleração e consolidação da chamada transição conservadora, o partido terminou, de certa forma, transitando também ao flexibilizar ou reorientar algumas de suas propostas anteriores. Ao ser obrigado a elaborar projetos globais para contrapor-se aos projetos dos setores dominantes, o PT terminou engolfado na institucionalidade e, igualmente, passando por uma transição, ao enfocar de outra maneira a própria institucionalidade e seu papel diante dela.

A maioria das propostas e as mais importantes, portanto, de uma maneira ou de outra decorreram das diferentes interações que o PT e, particularmente seu núcleo programático, estabeleceram com o ambiente externo que, por sua vez, foi expresso pelas variáveis institucionais e as ligadas aos movimentos sociais. Para avançar na análise, precisamos mostrar as interações mais significativas entre 1982 e 1987, os diferentes pesos das variáveis e os efeitos mais relevantes sobre o programa partidário. Em outras palavras, identificar a natureza da primeira transição do PT e em que direção principal ela apontava no período citado.

Poderíamos dizer que, antes de 1982 a conjuntura permitia ao PT adiar a resolução de algumas questões, especialmente sua definição quanto à institucionalidade. Esse adiamento era possível porque a ditadura não favorecia uma maior decisão quanto à inserção na luta institucional e suas consequências, até porque lutava-se também por um Estado de direito e não para privilegiar a luta na *legalidade militar*. Como se poderia pensar em governar, se as próprias eleições eram realizadas com restrições e, mais ainda, limitava-se o exercício de governar? Além do mais, o movimento social, em que pese suas dificuldades do período, constituía o impulso mais importante e a principal fonte das proposições do partido e daí a visão do PT como expressão dos movimentos sociais. Entretanto, com a Nova República, a diferenciação na sociedade civil e no próprio campo partidário tomou corpo e cada segmento foi obrigado a se posicionar em relação à própria transição e diante de um novo conjunto de questões relevantes da conjuntura, como a crise econômica e outras.

Vejamos então, os diferentes momentos por que passou o partido, os principais dilemas e impasses enfrentados, como isso se relacionou com seu núcleo programático e quais os diferentes efeitos relevantes das variáveis do movimento e das variáveis institucionais.

De início devemos lembrar que o próprio caráter da transição, com a dominância da passagem de um regime político a outro, a institucionalização crescente da democracia e a opção anterior do PT de inscrever-se na institucionalidade e interagir com ela, vão constituir o pano de fundo para compreendermos a trajetória do partido e suas modificações. Poderíamos adiantar que o ponto central refere-se à redução gradativa da influência da variável ligada ao movimento social e a importância crescente da variável institucional sobre o partido.

Pensando o período de 1982 a 1987 como um todo, faz-se necessário apontar algumas observações de Sader (1986). Para o autor, embora referindo-se especificamente à campanha das Diretas Já e ao Colégio Eleitoral, pela primeira vez o PT defrontava-se com uma transformação na correlação de forças, um novo período político e um novo regime político com alianças mais amplas incluindo setores médios e parte do movimento de massas. A Nova República, seguindo seu raciocínio em termos gerais, era diferente, pois não havia mais uma certa identidade e sincronia entre os planos político e econômico como na ditadura militar e isso passava a requerer novas formas de luta, alianças, plataformas, necessidade de combinar a continuidade da luta democrática com a luta anticapitalista, construir uma força hegemônica alternativa e superar a simples postura de oposição. Em outras palavras, como diz Sampaio (1986), no seu início o PT denunciava e anunciava um futuro desejável, porém isso não era mais suficiente pois não se estaria mais vivendo no período da ditadura.

Começando pelo período após os resultados eleitorais de 1982 e indo até as eleições de 1985,[41] o traço mais marcante sobre a trajetória do partido e seu núcleo programático vai decorrer do impacto da variável institucional, como já vimos em parte. A intensidade e os efeitos desse impacto, por sua vez, foram favorecidos pelo que ocorrera com a variável ligada aos movimentos sociais, especialmente o sindical no ABC e que tinha sido o núcleo originário e a principal fonte impulsionadora do PT.

Em termos bastante gerais, poderíamos dizer que três fatores tiveram pesos consideráveis sobre o arrefecimento das lutas no ABC e a menor influência sobre o PT. O primeiro deles e de imediato, é mais relacionado aos efeitos da greve derrotada de 1980, especialmente a grande repressão desencadeada naquele ano, a não obtenção das principais reivindicações, as demissões subsequentes e o atraso nos salários.[42] Com isso o ímpeto dos metalúrgicos, pelo menos parcialmente, foi reduzido e não é por acaso que Keck (1991) assinale que entre 1981 e 1983 os sindicatos estavam na defensiva no que se refere às greves.

---

[41] Para a síntese desse período como um todo, inclusive sua subdivisão, nos baseamos em grande parte nas análises de Keck (1991) e Meneguello (1989).

[42] A avaliação da greve dos metalúrgicos do ABC em 1980 não é tão consensual quanto à derrota ou vitória do movimento. Nos baseamos especialmente naqueles autores que consideram que os metalúrgicos foram derrotados, como Antunes (1992). Sobre alguns efeitos imediatos no plano econômico, ver Keck (1991).

O segundo deles, vincula-se mais diretamente ao período recessivo em que o país entrou a partir do início da década de 1980. Com a adoção da chamada política de austeridade salarial imposta pelo FMI, vai pesar o medo do desemprego e, por extensão, uma menor disposição para ações de caráter massivo.

Quanto ao terceiro, ele remete à composição social dos sindicalistas. Com a diminuição relativa dos trabalhadores industriais e o aumento do contingente no setor de serviços, a classe trabalhadora ficou mais segmentada e com menor coesão social, como lembra Guimarães (1990). O autor também ressalta que, devido à redução do ritmo de crescimento da economia, aumentou a quantidade de trabalhadores do setor informal, trazendo maiores obstáculos para enraizar a estrutura sindical e o apelo classista. Além do mais, com a crescente sindicalização dos chamados setores de classe média, especialmente nos serviços e funcionários públicos, estes passam a ter um peso cada vez maior no tipo de mobilização e nas greves. Como sua composição interna é bastante heterogênea, isso desfavoreceu uma ação mais direcionada para a unificação e um impacto menor no conjunto da sociedade.[43]

O quarto e último fator vincula-se à consolidação da divisão do movimento sindical, com a criação da CUT e da Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT) em 1983. Com isso, o chamado setor combativo dirigiu grande parte de sua atenção também para os aspectos organizativos e não, propriamente, para ações massivas de greve e outras.

A confluência desses fatores, apesar de algumas iniciativas no movimento sindical, vai terminar reduzindo o impulso inicial dos sindicalistas no ABC.[44] É verdade que foram tomadas iniciativas e algumas consideradas até exitosas, como a paralização do movimento sindical combativo em julho de 1983 e que chegou a atingir mais de 2,5 milhões de trabalhadores.[45] Mas, novamente, segundo Keck (1991), a repressão se abateu principalmente sobre os trabalhadores do ABC, ou seja, sobre o setor mais combativo e ligado ao PT. Mesmo que a partir de 1984 tenha havido uma certa melhoria no quadro econômico e o avanço da própria militância sindical e sucesso das greves nas fábricas , e tenham ocorrido greves curtas e isoladas e a inexistência de intervenção governamental nos sindicatos, foi somente em 1985 que voltaram momentaneamente, como regra, as greves em grande escala. É todo esse quadro que vai repercutir, de uma forma ou de outra, sobre a trajetória do partido e especificamente no tocante ao seu programa, através de um certo congelamento das reivindicações ou rebaixamento delas e, principalmente, pela introdução de novos itens muito mais relacionados ao plano institucional.

Do ponto de vista da relação do partido com o movimento sindical, Keck (1991) identifica três momentos diferentes, sendo o primeiro entre 1979 e 1982, o segundo entre 1982 e 1985 e o terceiro, sobre o qual nos referiremos depois, após 1985. O primeiro iniciaria com a fundação do partido até as eleições de 1982, onde os sindicalistas viam o PT como algo que fizesse ecoar suas

[43] O perfil do movimento sindical e seu reflexo na CUT, é mostrado especialmente por Rodrigues (1990).
[44] Para a redução das greves dos trabalhadores industriais e o seu crescimento nos chamados assalariados de classe média (médicos, bancários e professores) entre 1978 e 1981, ver, dentre outros, Meneguello (1989).

reivindicações numa esfera pública mais ampla e como uma forma de ampliar a participação dos trabalhadores nas instituições políticas. Apesar do discurso partidário quanto ao caráter secundário das eleições, observa-se um esforço para se eleger líderes sindicais (apoio extra na campanha eleitoral etc.). Mas é também uma fase em que a divisão no movimento sindical toma um corpo maior devido às eleições de 1982 e as respectivas preferências partidárias.

No segundo momento, predominante entre novembro de 1982 e novembro de 1985, a derrota do partido terminou fortalecendo a idéia de que não se poderia esperar mudanças profundas com as eleições. Daí a tentativa de se voltar às origens e às bases sindicais, dispensando uma menor importância às atividades partidárias e uma atenção especial para a formação da CUT, visando superar os obstáculos encontrados naquelas circunstâncias. Mas acrescentaríamos também, ao segundo momento, o fato de que o PT, como deixam claro seus documentos analisados, reconhece explicitamente as dificuldades e fragilidades dos movimentos sociais e, em especial, do movimento sindical. Admite, igualmente, que o próprio partido teria uma inserção reduzida e incompatível com suas propostas de transformações mais profundas na sociedade. Além do papel imprescindível dos seus militantes sindicais na fundação da CUT em 1983 e das tentativas de seu fortalecimento, os sindicalistas petistas promoveram um encontro sindical em 1985 sem caráter deliberativo e criaram uma Secretaria Sindical visando resolver suas relações com o movimento, mas que terminou, segundo Keck (1991), sem conseguir deixar muito claro a separação entre partido e movimento, até porque, lembra ela, no plano nacional vigorava a divisão entre as duas centrais sindicais.

No tocante aos movimentos ligados aos bairros, mesmo lembrando que não tiveram a mesma importância para o PT que o movimento sindical, será principalmente a partir de 1982 que eles também arrefecem seu ânimo anterior. Para isso, contribuiu decisivamente o pluripartidarismo e mais ainda as novas relações com as agências governamentais, com alguns segmentos participando diretamente da estrutura estatal via conselhos. Além do mais, os setores da Igreja Católica que serviam de base para os movimentos de bairro, passaram, gradativamente, a ser esvaziados pela hierarquia da instituição.[46] Não é por acaso, como temos ressaltado, que o próprio partido apontou em várias ocasiões as dificuldades dos movimentos sindical e de bairro e também os obstáculos para ter uma maior inserção nos mesmos e impulsioná-los.

Em contraposição aos movimentos sociais, a própria transição vai consolidando as mudanças muito mais no plano institucional e obrigando o PT a responder e participar mais ativamente do processo e, em função disso, favorecendo uma influência crescente das variáveis institucionais e estas, diferente do movimento social, sucediam-se continuamente e abrangiam um conjunto de questões bem mais amplas e complexas. Para se ter uma idéia, além das próprias eleições de 1982 e as reorientações apontadas, encontramos a questão sobre os eleitos pelo PT, a campanha das Diretas Já, o Colégio Eleitoral, a posse do governo Sarney e as questões e propostas relativas às eleições de 1985 e 1986 e à Constituinte.

---

[45] Cf. Pont (1992).

Começando-se pela postura adotada pelo PT em relação aos eleitos no geral, um dos pontos centrais, como apontou Chauí (1986), residia no tratamento a ser dado à representação política que, segundo ela, o PT fracassou ao tentar combinar a democracia representativa com a democracia direta. Era a primeira vez que o partido elegia parlamentares e prefeitos e era forçado a encarar sua participação nas instituições de poder político, como lembra Keck (1991). Ainda segundo ela, isso era muito difícil naquele momento, uma vez que não havia muito estímulo devido ao impacto da derrota eleitoral e o partido tinha pensado pouco a respeito do assunto e decidiu concentrar suas atividades no plano social.

Simultaneamente, o PT entra numa fase de crise de identidade institucional maior ou dupla identidade, como afirmou Keck (1991), sendo uma ligada ao movimento e outra eleitoral. E, já em 1983, era como se existisse uma separação das atividades partidárias no movimento sindical, no parlamento e no governo. Como se não houvesse uma valorização e mesmo uma desconfiança das atividades fora dos sindicatos, expressando-se isso, dentre outras coisas, pela pouca cobertura que os jornais do PT davam às atividades no âmbito institucional. Para se ter uma idéia, entre 1983 e 1985 a maioria dos líderes petistas agia muito mais no plano da ação social e não da política ou institucional.

Na realidade, e ainda seguindo o raciocínio de Keck (1991), configurava-se uma espécie de dilema e que se expressava da seguinte maneira: como incentivar a organização e participação e, ao mesmo tempo, saber utilizar de forma eficaz os espaços institucionais? Isso envolvia, lembra ela, aprender a conviver com as tensões sobre as visões entre democracia representativa e democracia direta e supunha que o partido tivesse teorizado sobre as diferentes instituições políticas, o que não havia ocorrido. A continuidade do dilema apontado e das respectivas tensões vai terminar gerando também conflitos entre as instâncias partidárias e os eleitos, já que inexistia uma estratégia geral do partido sobre a questão. O que vamos encontrar, como já mostramos anteriormente, era a continuidade do mandato imperativo, a obrigatoriedade dos eleitos vincularem-se aos movimentos sociais e aos núcleos partidários e seguirem as genéricas orientações partidárias. Em outras palavras, tentava-se conferir uma preponderância do partido sobre os eleitos, sem uma correspondente e consistente política para isso, apesar de alguns inícios de valorização da atividade no plano das instituições políticas representativas.

Para efeito de nossa análise, devemos lembrar que as observações feitas visam tão somente mostrar a postura do partido para com os eleitos e não discorrer sobre a atuação destes. Podemos, então, dividir a relação do partido com seus eleitos em dois blocos, no caso os parlamentares e os prefeitos, sendo que os últimos nos interessam mais de perto. Quanto aos parlamentares, mesmo sem uma linha política mais definida quanto à sua atuação, havia, implicitamente, uma orientação baseada parcialmente no leninismo,[47] ou seja, caberia ao eleito fazer denúncias, apoiar os movimentos, propagandear as propostas do partido etc. Tanto que, como lembra Keck (1991), os parlamentares e

[46] No tocante aos movimentos de bairro, ver principalmente Cardoso (1994) e Doimo (1995).

especificamente os deputados, tentaram colocar em prática as orientações partidárias procurando vincular as suas atividades com os movimentos sociais e incentivar a organização popular. Mas não estava claro, por exemplo, quando fazer alianças, como ficou expresso na questão referente ao Colégio Eleitoral.

No que toca aos prefeitos eleitos em 1982, no caso em Santa Quitéria no Maranhão e Diadema em São Paulo, a questão complicava-se mais ainda. Em primeiro lugar porque a representação política no Executivo trazia implícita algumas dificuldades e novidades maiores ainda que no Legislativo (amplitude da representação, necessidade de um plano de governo, aplicação de recursos, enfrentamento com a burocracia estatal etc.). Em segundo e como ressaltamos em inúmeras ocasiões, as orientações partidárias nessa área eram mais escassas e insuficientes que no Legislativo e, como regra, questionavam naquele momento o ato de governar[48] e eram dirigidas principalmente ao plano nacional. Em terceiro, o raio de ação de Prefeito, especialmente no regime militar, era muito reduzido. Contudo, de qualquer forma chegara o momento de não somente criticar e defender a participação nas decisões econômicas e políticas mas governar, de fato, uma parcela do Estado. Era a ocasião de sair dos movimentos sociais, ou partido tipo movimento, como dizia Panebianco (1990), bem como do âmbito partidário e parlamentar, para tentar colocar em prática as genéricas e ambíguas orientações nacionais contidas no núcleo programático do PT.

Comecemos então por Santa Quitéria, um município na área rural do Maranhão que, logo de princípio, era desfavorecido pelo fato de o partido formular suas poucas propostas, quando as tinha, dirigidas quase que exclusivamente para o meio urbano e direcionados à região Sudeste e, particularmente, ao estado de São Paulo. Não surpreende, portanto, que o conjunto partidário ainda em 1985, como ressalta Keck (1991), praticamente não tivesse nem tomado conhecimento dessa Prefeitura conquistada no interior nordestino.[49] Aliás, o próprio Lula, segundo os petistas locais, nunca foi a Santa Quitéria e as instâncias partidárias, em termos nacionais, não chegaram a dar qualquer orientação ao governo petista, como se fosse algo sem a mínima importância ou, ações paralelas às atividades partidárias. No final, o Prefeito não suportou a falta de apoio e as pressões dos grupos dominantes locais e estaduais e saiu do PT, já em 1984.[50]

Quanto a Diadema,[51] a vitória foi também inesperada, até porque não se tinha, como em Santa Quitéria, uma organização prévia do partido no local. Mas, diferente do município maranhense, nutria-se a esperança de que o governo municipal seria uma espécie de troféu político ou algo do gênero a

---

[47] Como já falamos anteriormente, a chamada tática leninista considerava que o parlamento estava ultrapassado historicamente, mas não politicamente. Nesse sentido, ele seria um espaço político a ser aproveitado em prol da revolução. Sobre isso, ver Lênin (1979).

[48] Em várias ocasiões, já mostramos que o partido tinha uma postura negativista quanto a governar, seja justificando que isso apenas legitimaria o sistema capitalista, seja argumentando que a correlação de forças não permitiria tal atividade política.

[49] Não somente o PT praticamente não conheceu e continua sem conhecer a breve experiência de Santa Quitéria. Para se ter uma idéia da reduzida informação disponível entre os próprios petistas e analistas do partido, Gadotti; Pereira (1989) e Silberschneider (1993) afirmam que o partido ganhou as eleições de 1982 apenas em Diadema. Mas a esquerda, no geral, também não ficou muito informada. Duas exceções a esse respeito são Rodrigues; Caropreso; Ruy (1984) e Carvalho (1986).

[50] Além das breves e valiosas referências de Keck (1991), a fonte mais completa sobre a breve prefeitura petista de Santa Quitéria é Borges (1998).

[51] Para a análise de Diadema, nos baseamos em Keck (1991), Simões (1992) e Pinto (1983;1985).

ser apresentado como exemplo de política e de competência dos trabalhadores, inclusive porque o Prefeito era o operário Gilson Menezes. Entretanto, o partido terminou sem conseguir criar a administração modelo que os petistas esperavam.

Inicialmente, os setores majoritários nas direções estadual e nacional do PT, no caso os grupos que futuramente iriam formar a tendência Articulação (lideranças sindicais do ABC e seus aliados, especialmente a maioria dos intelectuais e parlamentares), viam com receio a vitória em Diadema, uma vez que o Prefeito fora eleito em aliança com os grupos trotskistas. Mas, de qualquer forma esperava-se que já no primeiro semestre de 1983 fossem feitas as consultas populares para se escolher as prioridades e alocar os recursos.

Do ponto de vista das orientações nacionais naquele momento, como já vimos, elas eram caracterizadas muito mais por propostas demasiadamente genéricas, inclusive os próprios conselhos populares ainda não tinham adquirido a força que passaram a desfrutar depois. Nas palavras de Simões (1992), por exemplo, nas eleições de 1982 encontrava-se apenas uma diretriz geral relativa aos canais de participação e prioridade aos mais pobres e estas prioridades seriam estabelecidas através de um processo participativo, ou seja, sem ela não poderia haver métodos e metas de governo e, mesmo estas generalidades, foram entendidas de forma diferente pelo Prefeito, Diretório Municipal e técnicos do governo.

Tinha-se também, embora de forma menos genérica, a obrigatoriedade de um mandato tipo imperativo e a subordinação dos eleitos ao partido. Mas as referências sobre isso eram muito mais dirigidas e explicitadas para os parlamentares uma vez que governar para o PT não era, ainda, o mais importante.

Em cima dessas questões é que a direção local do partido leva a extremo as referidas orientações e tenta enquadrar o Prefeito, especialmente na composição do governo ou cargos a serem exercidos. O centro do conflito, portanto, vai residir na tentativa, aliás frustada, da instância partidária local dar as cartas do jogo. Ainda como decorrência do perfil do programa nacional do partido, não se tinha programa de governo ou algo que se assemelhasse a uma proposta mais elaborada para governar. Diante dos conflitos entre as duas instâncias, especialmente a demissão de diretores indicados pelo Diretório Municipal, este solicitou a intervenção da direção nacional do partido em meados de 1983. Embora a contragosto, a instância nacional interviu em setembro do mesmo ano, ouvindo as partes e estabelecendo diretrizes para a direção local e o governo, contemplando-se reivindicações de ambas as partes e se criando uma comissão composta por membros das direções estadual e local e do próprio governo. Mas a direção nacional terminou sem conseguir arbitrar as divergências, as recomendações ficaram só no papel e logo depois ocorreram novas demissões, isto é, o governo municipal autonomizou-se de tal maneira que nem a instância mais importante do partido conseguiu subordiná-lo, como fora decidido nas resoluções. Ainda houve novos confrontos, como uma manifestação de protesto contra o Prefeito na Pré-Convenção Nacional do PT, em abril de 1984 em São Bernardo, que Lula tentou mediar marcando uma reunião. O jornal do Diretório de São Paulo abriu as páginas para as

versões da Prefeitura e os antigos dirigentes do Departamento de Planejamento, mas os problemas não foram resolvidos, apenas amenizados a partir de 1985.

O que fica claro é que, apesar do governo petista de Diadema procurar ao seu modo implementar algumas das orientações (participação e inversão de prioridades), as diferentes instâncias partidárias não conseguiram imprimir e desempenhar o papel de partido governante em Diadema. Mas isso não decorreu exclusivamente da falta de autoridade política e da lentidão das direções, mas também das orientações demasiadamente genéricas, da novidade e da complexidade dos problemas envolvidos e da própria postura geral que o partido assumiu após a derrota eleitoral em 1982. Como a idéia era voltar às origens, não foi dada de imediato a devida importância aos eleitos do partido e as questões de Diadema eram vistas como problemas locais e desligadas de uma posição estratégica do PT. Além do mais, discutir mais profundamente os conflitos significaria a possibilidade de rever posições controvertidas sobre a democracia, a concepção de governo e o papel administrativo esperado de um partido que falava em transformar a sociedade no rumo de um indefinido e impreciso socialismo democrático. Acrescentaríamos, implicaria em discutir e decidir sobre governar, isto é, enfrentar a questão do partido governante ou governo partidário. No final, as direções nacional e estadual do partido afastaram-se passivamente dos problemas enfrentados em Diadema e, ao fugir da questão, como o fizeram em relação a Santa Quitéria, terminaram excluindo qualquer modificação mais profunda e de imediato no núcleo programático quanto à função governativa.

Diferente da postura do partido em relação aos seus governos eleitos em 1982, a interação do PT com a campanha das Diretas Já foi acompanhada de outros significados e teve desdobramentos diferentes.[52] Em primeiro lugar, a campanha veio colada a uma tentativa de se pensar numa estratégia política referente à transição, culminando com a proposta global de enfrentamento contra o regime militar. Ao mesmo tempo, representou para o partido uma das poucas ligações estabelecidas entre seus papéis desempenhados na mobilização e no plano institucional. Na reunião do Diretório Nacional após o III Encontro Nacional em 6 e 7 de maio de 1984, por exemplo, foi aprovada uma estratégia de luta visando combinar a campanha com as reivindicações econômicas e sociais e ampliar o campo de alianças.

Em segundo, a proposta global contra o regime militar foi assumida claramente através de posições da direção nacional e de resoluções, como já mostramos na análise dos documentos. Já em outubro de 1983, o Diretório Nacional recomendou ao partido fazer atos e manifestações pelas eleições diretas e em 27 de novembro do mesmo ano, em frente ao estádio do Pacaembú, o PT e outros partidos chamam para um ato público que contou com a presença de 15 mil pessoas. Em terceiro, possibilitou ao PT uma postura mais flexível no terreno das alianças, inclusive com recomendações da direção nacional para isso já em 1983. Assim, pela primeira vez o partido entrou numa frente única com outros partidos e movimentos sociais (comícios conjuntos, coordenação suprapartidária etc.) e a campanha representou a oportunidade de combinar uma ação ligada aos movimentos sociais e de atuar

de forma mais ampla. Não menos importante, foi a presença ativa do partido na campanha e que também contribuiu significativamente para que deixasse de considerar as atividades no campo institucional como algo meramente subordinado aos movimentos sociais. Com isso, afetou o núcleo programático no tocante à democracia e especificamente à participação nas instituições políticas representativas.

Com a derrota da emenda Dante de Oliveira sobre as eleições diretas e o recuo do MDB na campanha, o partido ainda tentou dirigi-la sozinho, mas não teve êxito. Tratava-se, agora, de enfrentar uma questão bastante polêmica e que se expressava como um dilema: procurar escolher a maneira de interagir com o novo momento e situar o partido diante da ida ou negação de participar do Colégio Eleitoral. Mesmo que o partido resolvesse continuar a luta pelas Diretas Já, isso não era o bastante, pois deveria inicialmente posicionar-se no tocante à proposta de Franco Montoro do lançamento de uma candidatura única das oposições que, com algumas ressalvas e condicionantes, encontrava simpatia entre alguns dirigentes e lideranças partidárias como Weffort, Airton Soares e o próprio Lula.

Para se ter uma idéia do impasse, na reunião do Diretório Nacional de 2 e 3 de junho de 1984, após o lançamento de várias propostas terminou-se afunilando em duas. A primeira, de Perseu Abramo e apoiada por setores dos chamados 113 (futura Articulação) e parte da minoria, recusava a candidatura única. A segunda, defendida por Rui Falcão, mantinha a luta pelas diretas e, caso fossem conquistadas, haveria uma convenção extraordinária do partido. Após o empate de 24 a 24, a decisão foi adiada e em junho do mesmo ano rejeitou-se a candidatura única das oposições.

Lançada pelo MDB a candidatura de Tancredo Neves para disputar no Colégio Eleitoral, o dilema voltava com nova roupagem e através de três posições: proposta da direção nacional de não comparecer ao Colégio Eleitoral; a proposta de alguns dirigentes ou intelectuais como Paul Singer de comparecer, mas condicionando a presença do partido a um compromisso de Tancredo e Sarney no tocante a alguns pontos programáticos; e a terceira, especialmente do deputado federal Airton Soares, que se deveria ir para evitar a vitória de Paulo Maluf. Com a consulta aos diretórios municipais, a proposta de não comparecer ao Colégio Eleitoral saiu vencedora com 85% dos votos. O PT, então, assumia a posição de ser o único partido a não concordar com a eleição indireta. Como um dos desdobramentos imediatos, vai ocorrer a saída do partido dos deputados federais Airton Soares, Beth Mendes e José Eudes, uma vez que estes mantiveram a posição anterior de ir ao Colégio Eleitoral. Também como desdobramento da ausência no Colégio Eleitoral, o partido vai sofrer um isolamento político e que mudaria posteriormente.

Todo esse conjunto de fatores e diferentes efeitos das variáveis ligadas ao movimento social e as de caráter institucional, vão produzir no partido um clima de certo desânimo e insegurança, que vai perdurar até os resultados eleitorais de 1985. A própria campanha desse ano vai refletir claramente o clima referido e os dilemas sobre as posições a serem tomadas. Inicialmente e como ressalta Pont (1992), o PT dividiu-se em relação à tática eleitoral, com uma posição defendendo a aliança com o

[52] Sobre a postura do PT, o significado da sua interação e os respectivos efeitos da campanha das Diretas Já e do

PDT e PMDB devido à derrota de 1982 e a outra propondo reafirmar o partido e a independência de classe. Apesar do debate ser diferenciado em cada lugar e provocar a saída de um deputado estadual em Minas Gerais, prevaleceu a segunda posição. A campanha eleitoral, mesmo com diferenças em algumas capitais,[53] terminou mudando em parte a linguagem petista, predominando candidatos dos setores médios, substituindo-se o discurso anterior de 1982 e ampliando-o para uma base social mais ampla. Ao mesmo tempo, como em São Paulo, segundo Oliveira (1986), teria havido também a dissociação entre a tática e a estratégia e a prioridade atribuída à primeira, privilegiando-se o discurso alienante da televisão e não as propostas concretas e sem inserir a campanha numa perspectiva socialista. Em outras palavras, interagindo com um outro entorno, novamente ligado à variável institucional eleições, o partido começa a abandonar a representação orgânica e flexibilizar seu discurso quanto ao socialismo, isto é, seu núcleo programático é afetado em dois elementos importantes e sofre alguma inflexão.

Mas se a campanha eleitoral foi eivada de questões e pessimismo, o movimento sindical ou, mais precisamente, a variável ligada a ele, assumiu uma importância maior no período, constituindo o que Keck (1991) chamou, entre novembro de 1982 e novembro de 1985, do segundo momento da relação do partido com o movimento sindical. Para se ter uma idéia, em 1985 ocorreram em torno de 1.000 greves e participaram delas um total de 6.112.000 trabalhadores. Em abril do mesmo ano, os metalúrgicos da CUT sustentaram uma greve de 54 dias, quebrando a proposta de pacto social e conquistando, após 50 anos, a redução da jornada de trabalho.[54] Essas greves, por sua vez, na sua maioria foram lideradas pela CUT, ligada direta ou indiretamente ao partido. Além do sucesso em algumas reivindicações materiais, ficava atestado o avanço da central sobre a sua concorrente CONCLAT. Entretanto, isso não significava que a CUT não enfrentasse obstáculos e estivesse fortalecida o suficiente para ditar o rumo da conjuntura política. Tanto é verdade que uma das principais lideranças sindicais do PT, no caso Guschiken (1986), refere-se explicitamente, em meados dos anos 80, às debilidades do movimento sindical e seus efeitos sobre a fraqueza estrutural da central. Além do mais, não se estava assistindo uma simples retomada das greves e mobilizações semelhantes às do período de formação do partido, mas um novo momento da relação do partido com o movimento, como afirma Keck (1991).

Para se ter uma idéia das transformações operadas no movimento sindical, bastaria lembrar que as greves dos setores de classe média, já em 1987, ultrapassaram a dos trabalhadores industriais, ou seja, as greves dos anos 80 não foram mais tipicamente aquelas dos metalúrgicos de São Bernardo, mas dos bancários e professores.[55] Com isso, os chamados trabalhadores de colarinho branco, além do crescimento da central nos sindicatos rurais e outras regiões do país, passaram também a exercer uma

---

posicionamento sobre o Colégio Eleitoral, nos baseamos principalmente em Keck (1991) e Pont (1992).

[53] Apesar de uma postura e uma linguagem mais flexível em São Paulo e Fortaleza, por exemplo, na capital cearense, ao contrário da capital paulista o conteúdo tinha um forte conteúdo crítico. Como lembra Chauí (1986), a candidata era encarada publicamente como uma militante comunista e revolucionária.

[54] Além de Keck (1991), essas informações foram colhidas na já referida resolução do PT intitulada *Plano de ação política e organizativa do PT para o período 1986/87/88* e publicada em PARTIDO ... (1998).

maior influência na CUT. Agregue-se igualmente que, com o processo constituinte, grande parte das entidades sindicais e populares passaram a agir em função deste, seja pressionando para introduzir direitos no texto constitucional, seja protestando contra as leis consideradas antipopulares. De qualquer forma, e isso é que é o relevante, a variável sindical passou a operar por dentro da Constituinte, isto é, subordinada à variável institucional.

Mas além das transformações no movimento sindical, os resultados eleitorais de 1985 vão promover algumas mudanças no partido e expressar um novo período na sua trajetória, no caso de 1985 a dezembro de 1987. Como interações mais importantes e igualmente vinculadas à variável institucional, merecem destaque a relação com os eleitos, a postura diante das eleições de 1986 e da Constituinte e as próprias atividades na elaboração da nova Constituição.

No tocante especificamente a 1985, o PT elegeu somente Maria Luiza Fontenele a Prefeita de Fortaleza. Entretanto, ao tomarmos o período que vai dessa eleição até o final dos mandatos em 1988, o partido continuou governando Diadema e incorporou também os governos de Icapuí no Ceará e Vilha Velha no Espírito Santo.[56]

Em Diadema, apesar dos conflitos já apontados, a partir de 1985, com a saída do principal homem de confiança e auxiliar do Prefeito, as relações entre este e as instâncias partidárias apresentaram uma sensível melhora e o partido passou a apoiar a gestão de Gilson Menezes. Entretanto, as relações entre partido e governo não foram totalmente solucionadas, tanto que, por ocasião do nome a ser indicado para seu sucessor, o Prefeito foi derrotado na indicação no partido em 1988, afastou-se do PT e filiou-se ao PSB.

Em relação a Fortaleza, os conflitos foram maiores ainda como veremos depois,[57] importando agora apenas indicar, rapidamente, alguns elementos centrais do ponto de vista da postura das instâncias partidárias. Poderíamos destacar quatro momentos: a posse da nova Prefeita, onde o não comparecimento de Lula causou estranheza e um certo mal-estar na militância petista;[58] algum apoio técnico e de forma individual de quadros partidários nacionais, especialmente de Eduardo Suplicy e Plínio de Arruda Sampaio; autonomização do governo municipal perante as instâncias partidárias como em Diadema, especialmente sobre as nomeações, políticas adotadas e o tipo de atividades levadas adiante; apoio político da direção nacional à expulsão da Prefeita e seu grupo no início de 1988, efetuada pela direção estadual do PT cearense.

Mas tanto Diadema como Fortaleza não foram avaliadas pelo partido em eventos mais importantes e nem citadas oficialmente nas resoluções partidárias, pelo menos até o V Encontro

---

[55] Sobre a crescente importância do sindicalismo dos chamados setores médios da sociedade, dentre outros ver Rodrigues (1990) e Keck (1991).

[56] Tanto os prefeitos eleitos em 1982 como em 1985, terminaram o mandato em 1988. No caso de Icapuí, no Ceará, o município foi desmembrado de Aracati e, com sua autonomia, houve eleições em 1985. O Prefeito José Airton foi eleito pelo PMDB e no início de 1988 filiou-se ao PT. Quanto a Vila Velha, no Espírito Santo, com a morte do Prefeito e a saída do vice foram feitas novas eleições e o partido saiu vitorioso. Sobre Icapuí, ver Silva [199.] e no que se refere a Vila Velha consultar Azevedo (1988).

[57] Na Parte II do trabalho, teremos um capítulo específico sobre o governo petista de Maria Luiza Fontenele em Fortaleza.

[58] O autor estava presente na posse e a liderança nacional que compareceu ao evento foi o deputado federal José Genoino Neto, então membro da mesma tendência política da Prefeita, no caso o PRC. Somente à noite, durante um comício na Praça José de Alencar é que Lula, maior liderança do partido e seu presidente, marcou presença.

Nacional de dezembro de 1987. No caso da capital cearense, vamos encontrar posteriormente, como regra, apenas críticas por parte de lideranças ou analistas do partido e, em geral, desconhecedoras do que, de fato, ocorreu na gestão petista.[59] No que tange a Icapuí e Vila Velha, também foram esquecidas, especialmente esta última.[60] Em outras palavras, como as demais, não foram avaliadas e pouco citadas nos documentos oficiais do partido, atestando assim, mais uma vez, que no período que estamos analisando os governos não constituíam algo tão importante para o PT.

Na verdade, como ressalta Costa (1998), os conflitos entre as instâncias partidárias e os governos municipais somente vão ganhar maior visibilidade a partir de 1989. Mesmo no período anterior, no fundamental o partido encarava esses governos apenas como parte de um cerco global ao sistema capitalista, vistos como frente de luta e espaço para avançar a própria luta geral e a organização dos trabalhadores.

Já em 1986, um ano após as eleições municipais, o partido vai defrontar-se novamente com a institucionalidade, no caso o processo eleitoral desse ano. Estas eleições tinham diferenças fundamentais em relação às outras, uma vez que, além dos governadores e deputados estaduais, seriam eleitos os constituintes. Como já vimos antes, o partido passara a defender a participação na Constituinte, inclusive considerando-a como uma oportunidade para se promover mudanças. Além do mais, introduzira um conjunto de elementos sobre a função governativa ao tratar da eleição para governadores. Quanto à campanha a ênfase maior recaiu sobre a Constituinte e, apesar da oposição à chamada Nova República, foram repetidas algumas posturas anteriores, especialmente com o menor número de candidatos operários e a manutenção dos setores da classe média,[61] ou seja, consolidava-se, de certa forma, o abandono da visão de representação orgânica.

Quanto aos resultados, mesmo levando-se em conta o efeito eleitoral do Plano Cruzado e a grande vitória do PMDB, foi triplicada a bancada de deputados federais (de 5 para 16)[62] e incorporada a representação de novos estados como o Rio Grande do Sul e Espírito Santo e, com isso, São Paulo começa a reduzir seu predomínio anterior no tocante aos representantes eleitos. Foi aumentada também a bancada de deputados estaduais (de 12 em 3 estados passou-se para 33 em 13 estados) e mesmo sem eleger nenhum governador, foi dobrada a votação do partido.

Com a derrota da campanha das Diretas Já, a omissão do partido quanto aos seus governos municipais, a não eleição de governadores e a fragilidade do movimento sindical, o PT passa a concentrar sua atenção na Constituinte. Além dessas razões, como vimos, a luta no plano institucional vinha progressivamente ocupando um espaço maior dentro do partido. De certa forma é como se a Constituinte viesse a substituir a campanha das Diretas Já, uma vez que remetia o partido para o circuito propositivo e consolidava sua postura de dirigente e não mais expressão do movimento,

[59] Comumente, as críticas atribuem direta ou indiretamente ao governo de Maria Luiza Fontenele uma gestão complicada politicamente, incompetência ou incapacidade na sua gestão. Como um dos exemplos, ver Gadotti; Pereira (1989).
[60] O que se pode encontrar são mais trabalhos individuais como os de Azevedo (1988) e não iniciativas da instância partidária nacional.
[61] Sobre a campanha eleitoral do PT e os resultados eleitorais de 1986, ver Oliveira (1986), Meneguello (1989), Keck (1991), Ozaí (1996), Schmitt (2000) e Singer (2001).

envolvia a idéia de uma alternativa global, a definição de algumas questões chave e obrigava, ao mesmo tempo, a pensar sobre o Estado.

A interação com o processo constituinte, especialmente com os trabalhos de elaboração da nova Constituição, além de proporcionar uma maior coesão interna do partido, terminou consolidando e ampliando a quantidade e o alcance de alguns elementos transicionais que confluirão para novas orientações. Segundo Keck (1991), com as vitórias em 1985 e as discussões sobre a futura Constituinte, os líderes partidários sentiram a necessidade de uma estratégia política mais ampla e que extrapolasse o fortalecimento dos movimentos e instituições da sociedade civil. Agregue-se a isso, que os deputados tiveram que negociar muito com membros de outros partidos e assim, como afirma Singer (2001), o partido teria sido desbloqueado para as parcerias eleitorais. Para tanto, como diria Souza Junior (1998), contribuiu o fato de o PT ser o único partido que apresentou um projeto de Constituição, ter polarizado um campo político, liderar alguns trabalhos no processo constituinte etc.

Além do mais, e esse ponto fundamental é necessário também ser ressaltado, o núcleo programático foi afetado, igualmente, em relação a suas diretrizes gerais. Se na participação popular não foi possível introduzir na nova Constituição a primazia dos conselhos, em linhas gerais, porém, os constituintes petistas defenderam vários mecanismos como o plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular, ou seja, adotaram a orientação partidária.[63] Já em outras áreas, encontramos a inflexão das propostas. Tomando-se a educação como exemplo, por ser um dos setores que em o partido mais avançou e na qual a informação é mais disponível,[64] podemos apontar algumas mudanças importantes. Uma delas, diz respeito à proposta anterior do PT quando este defendia uma escola pública e estatal, ou seja, as atividades ligadas à educação deveriam ser estatizadas. Mas além dessa indicação referente ao Estado, propunha-se também a participação dos agentes envolvidos (pais, professores etc.) da educação no processo decisório. Entretanto, a proposta não deixava muito clara a questão da vinculação com as receitas orçamentárias e seu posicionamento referente ao ensino religioso.

No essencial a questão vai manifestar-se através da destinação das verbas governamentais, se exclusivamente para as escolas públicas ou se contemplaria também as escolas privadas e confessionais. No processo, os constituintes petistas começaram a flexibilizar as posições estatizantes do partido, seja porque a maioria do Fórum das entidades ligadas à educação era menos estatizante,[65] seja porque o PT preferiu não confrontar-se com os defensores do ensino religioso ou mesmo porque

---

[62] O PT elegeu 8 deputados federais em 1982, mas com a saída de 3 deles devido às divergências sobre o Colégio Eleitoral, ficou somente com 5.

[63] Sobre a postura dos parlamentares petistas e a sua defesa da participação popular no Congresso Constituinte, ver Benevides (1998).

[64] Nos baseamos nesta parte, fundamentalmente, em Sousa Junior (1998). Embora algumas atividades dos deputados petistas extrapolem o ano de 1987 e atinjam também 1988 (questão da assinatura da Constituição etc.), acreditamos que, no essencial, isso não prejudicará nossa análise.

[65] Do ponto de vista da variável ligada ao movimento e que exerceu uma grande influência sobre a esquerda no geral e no tocante ao PT em particular, o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito teve um papel fundamental pela pressão exercida e por conjugar um conjunto de 15 entidades como a UNE, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e outras. Mas, como salientamos antes, a variável ligada ao movimento terminou, ao agir por dentro da Constituinte, subordinando-se, de certa forma, à variável institucional.

viu-se obrigado a negociar e, em parte, inflexionar elementos de sua posição anterior. Ao final, terminou vigorando a posição da destinação de verbas exclusivamente para o setor público e a convivência do ensino público com o ensino privado. Nesse sentido, podemos dizer que a diretriz sobre o Estado foi inflexionada ao se admitir a existência do ensino privado e consolidada a diretriz inversão de prioridades no sentido do direcionamento das verbas governamentais.

Mas essas mudanças derivadas da interação com o processo constituinte, bem como outras as quais já nos referimos, não se deram sem impasses e dilemas dentro do PT. Para se ter uma idéia, bastaria também apontar um conjunto de questões levantadas e de proposições feitas já em 1986 por várias lideranças e intelectuais do partido.

Para Dirceu (1986), Secretário Geral do PT de São Paulo naquele ano, um dos grandes *desafios centrais* do PT seria construir seu projeto de socialismo, mas isso envolveria, dentre outras coisas, em ter política para o movimento popular e o movimento sindical, ter política parlamentar e ter política para governar no sistema capitalista. Entretanto, ele faz uma ressalva bastante emblemática do receio do partido assumir a função governativa ao dizer que, para ter política para governar no capitalismo, isso implicaria ao mesmo tempo em não cair no reformismo e nem ser absorvido pelas alianças. Implicaria, igualmente, em não ser absorvido pelo parlamento e a administração pública de governos e prefeituras. Em outras palavras, concordava em governar sob o capitalismo, mas procurando resguardar simultaneamente os princípios, valores e as diretrizes gerais do partido.

Passando para Genoíno (1986), quadro da esquerda organizada, ele ressalta corretamente que o processo constituinte implicaria no confronto de propostas globais em relação à sociedade e que, portanto, o PT deveria ter seu projeto global envolvendo questões como a reforma agrária, preços etc.,[66] ou seja, defende uma postura de partido dirigente.

Em relação a alguns intelectuais expressivos do PT, comecemos com Francisco de Oliveira. Afirma ele que seria necessário definir qual a novidade da função e sentido do PT e forjar uma nova identidade da classe trabalhadora envolvendo a atuação do partido na conjuntura. Para Oliveira (1986), essa seria a tarefa mais *problemática* e *desafiadora*, uma vez que supunha partir da base classista e ir além de sua base em direção de uma proposta societária global, sem defender a ditadura do proletariado e nem os partidos *catch-all*. O correto seria efetuar mudanças na tática e na estratégia, envolvendo a necessidade da democracia e não o assalto ao poder, pois se estaria numa sociedade de massas e, conseguir a intervenção das classes dominadas no Estado mas sem o estatismo da esquerda. Assistimos, portanto, à indicação de dilemas e questões referentes à atuação do partido na conjuntura e à necessidade de se promover mudanças na prática e nas orientações do PT em direção à função governativa.

[66] É importante ressaltar que vários membros do PRC (organização à qual pertencia José Genoíno naquele momento), anteriormente eram contra a proposta da Constituinte. Nesse sentido, assistimos também à mudança de posição desse grupo quando defrontado com a institucionalidade.

Já Chauí (1986) critica também o estatismo da esquerda e propõe, dentre outras coisas, a participação mais intensa no campo institucional (inclusive superando-o) e uma democracia mais ampla, associando direta ou indiretamente a democracia à participação no âmbito institucional.

Quanto a Sader (1986), ele ressalta que o PT teria *oscilado* entre a resistência social e um partido aspirando a ser poder e sendo, ao mesmo tempo, pressionado a construir alternativas de governo em função do desgaste da Nova República. Como o partido teria nascido sob múltiplas influências ideológicas, estaria agora diante de um novo *desafio*, no caso a necessidade de definições de sua identidade, dos caminhos a serem percorridos, das estratégias e aspectos programáticos, das linhas de ação etc., bem como construir o poder popular e apresentar uma plataforma democrática e anticapitalista. Precisaria também sair da *esquina*, entre a superação da visão de resistência e rechaço de poder de um lado e, de outro, a construção de uma alternativa hegemônica no Brasil, isto é, o período fácil de acumulação de forças teria terminado e o partido necessitaria de um projeto de Brasil ou derraparia nos próprios *dilemas*.

Mais ou menos na mesma linha de apontar para os dilemas e alguns elementos gerais de superação, são as observações de Moisés (1986). No seu entendimento, o PT deveria abandonar a *separação* absurda entre o social (luta social e sindical) e a política parlamentar (institucional), sob pena de transformar-se em simples força corporativa ao privilegiar o social e adotar uma postura de correia de transmissão do movimento sindical e popular. Como decorrência, o partido teria que ultrapassar a fase de negação da política tradicional (importante anteriormente por ter nascido colado aos movimentos sociais) e formular de maneira afirmativa uma alternativa concreta a essa negação e ser um partido dirigente com políticas para os movimentos sociais. Isso equivaleria a superar a primeira fase (pré-política ou de simples resistência ao capitalismo) e a segunda (corporativa, lutas por direitos e uma certa identidade reduzida à organização sindical e sem programa de transformações globais), que passaria qualquer partido socialista e entrar na terceira (vocação hegemônica e socialização da política, propondo a completa transformação do Estado e da sociedade com alternativas globais e projeto político bem elaborado, projetos para o Estado com sua democratização e alianças). Para o autor, o PT ainda estaria na primeira e segunda fases e entrando na terceira. Para que isso fosse efetivado, tornava-se necessário responder a alguns *desafios*, como ter um projeto de Estado e de sociedade, ligar as lutas do presente com o futuro etc.

Vejamos agora as colocações de Sampaio (1986). Para ele, a conduta do PT naquele momento deveria ser de formular propostas para *reformar estruturalmente o capitalismo no Brasil* (mesmo com todas as dificuldades), que servissem ao socialismo. Nesse sentido tornava-se imprescindível que o PT, para não virar uma seita, mudasse sua linha tática, enfrentasse as exigências sem desvio de rota e do objetivo final, enfatizasse os problemas concretos do povo, apresentasse propostas alternativas e mais avançadas que as da burguesia e com soluções mesmo que parciais. Em seguida ele apresenta o que chama de *plano de reformas estruturais*, diferenciando-as do plano de medidas imediatas e de

medidas de âmbito estadual e municipal. Finalmente, afirma que o partido deveria mostrar também que *saberia governar*.[67] Em outras palavras, que o partido assumisse a função governativa.

Sintetizando as colocações feitas pelas referidas lideranças e intelectuais do PT, alguns aspectos merecem ser destacados, tais como: praticamente todos indicam os impasses e dilemas do partido em meados da década de 80; a maioria faz uma análise e proposições de cunho gramsciano, embora com suas diferenças;[68] todas as propostas, de uma maneira ou de outra, enfatizam a necessidade de o PT superar sua fase anterior, assumir um papel de partido dirigente e agir de maneira mais decidida no âmbito institucional; grande parte das propostas aponta na direção da função governativa.

Podemos finalmente apresentar, no Quadro III, o conjunto de continuidades e modificações dos elementos mais importantes relativos ao núcleo programático do partido, estabelecendo, direta ou indiretamente, algumas comparações com o período anterior. Observa-se por exemplo que, apesar da criação do grupo dos 113 e futura Articulação, a influência dos agrupamentos de esquerda e dos cristãos ainda permanece forte e importante. Na verdade, após 1983 os cristãos diluem-se dentro do partido e a polarização vai se dar, fundamentalmente, entre os sindicalistas e seus aliados e os agrupamentos da esquerda organizada.

Não obstante as mudanças significativas, alguns aspectos do núcleo programático são mantidos, especialmente a continuidade dos mesmos princípios e valores e diretrizes gerais. No caso dos primeiros, permanece a visão de uma democracia mais ampla e associada diretamente à participação e a rejeição dos modelos soviético e social-democrata no que se refere ao socialismo, bem como as referências positivas à Nicarágua. Sobre as diretrizes, ainda encontramos a defesa da participação no processo decisório e, ao mesmo tempo, o resguardo da autonomia dos movimentos sociais, a vinculação das reivindicações com as prioridades, a visão classista do Estado e o predomínio da postura estatizante, a defesa do mandato imperativo e do controle partidário sobre os governantes. Ao mesmo tempo, prossegue também a idéia processual do partido, no geral e do programa, em particular, mesmo introduzindo-se algumas reorientações.

Além do mais, algumas indefinições e ambiguidades do período anterior começam a ser superadas e as propostas são formuladas de maneira mais clara, tais como: a defesa da democracia participativa e do caráter popular da democracia, a recusa do modelo soviético de socialismo, a primazia dos conselhos populares como o principal instrumento e canal de participação popular,[69] a explicitação da diretriz inversão de prioridades, a defesa de um governo democrático e popular, a diferença entre poder e governo etc. Insinua-se, simultaneamente, novas propostas, incorpora-se outros temas, inflexiona-se algumas orientações e se avança nas funções programática e governativa.

---

[67] Como fica claro, Sampaio (1986) antecipa várias e importantes propostas do PT em termos de reformas.

[68] Embora Oliveira (1986), Sader (1986) e Moisés (1986) baseiem-se parcialmente em Gramsci, este último adota claramente a versão eurocomunista do pensador e revolucionário italiano. Para se ter uma idéia, além da utilização de termos típicos como democratização do Estado e socialização da política, ainda aplica, mesmo trocando alguns termos e sem citar a análise, a classificação das fases dos partidos socialistas de Cerroni (1982), no caso um dos principais teóricos do eurocomunismo.

[69] Como lembra Costa (1998), na década de 1980 os conselhos populares passam a ser vistos como um dos centros das propostas partidárias.

No tocante às insinuações ou referências de passagem a novas propostas, encontramos a influência do eurocomunismo na questão da democracia (democratização do Estado e da sociedade) e o correspondente predomínio da via pacífica ao socialismo, não obstante alguns elogios à Nicarágua. Na diretriz participação popular, mesmo privilegiando-se os conselhos, fica implícito em alguns momentos uma visão que atribui a eles um papel de controle sobre o Estado e não, como propunha a esquerda organizada, seu vínculo direto com a concepção de dualidade de poderes.[70] Já a diretriz inversão de prioridades supera parcialmente a sua identidade como uma simples coleção de reivindicações e se procura tratá-las dentro de uma proposta mais geral. Passa também a ser associada em alguns momentos, com a idéia de cidadania e de direitos e se indica rapidamente as diferenças sociais e econômicas entre as regiões. Quanto ao Estado, não obstante o peso da postura estatizante e estritamente classista, encontramos observações sobre ele como uma correlação de forças e confundido com esfera pública.

No caso dos novos temas e visão teórico-política, além dos já citados como cidadania e outros, chama a atenção a proposta de descentralização, a aplicação das idéias gramscianas, seja na sua versão eurocomunista seja a partir dos trabalhos de Poulantzas (1981;1985). Agregue-se também a defesa da democracia participativa e identificada, em grande parte, com Machpherson (1978;1991), Pateman (1992) e Bobbio (1986). Ao se admitir ou mesmo defender o exercício de governar, incorpora-se, direta ou indiretamente, questões relativas às idéias de Ware (1988) sobre partido governante e a inclusão de orientações de políticas públicas no programa, como diria Epstein (1993).

Mas as mudanças, reorientações e pontos de inflexão tornam-se mais evidentes quando, na parte dos princípios e valores, defende-se a democracia participativa e o fim da representação orgânica e do classismo anterior encarado de forma estrita, bem como ao se reservar na construção do socialismo um papel aos governos petistas. Vai-se mais longe ainda: na diretriz participação popular, defende-se a combinação das lutas no plano social e institucional e se reconhece a fragilidade dos movimentos sociais e a pouca inserção do partido; na inversão de prioridades, ao se incorporar, de uma maneira ou de outra, a dimensão temporal nas propostas e os interesses dos chamados setores médios e pequenos proprietários; na diretriz Estado, ao se alçar a institucionalidade a um campo de luta, ao se assumir governar sob o capitalismo e se atribuir aos governos petistas um papel relevante na mudança da correlação de forças e na própria construção do socialismo.

Já nas funções programática e governativa, observamos alguns avanços e dificuldades. No que se refere à função programática, por exemplo, merece registro a idéia de uma proposta global, a primazia atribuída aos conselhos populares e a atenção dispensada ao curto prazo. Já na função governativa, são estabelecidos eixos de governo, aponta-se as dificuldades para o exercício de governo e cita-se as diferenças entre os planos municipal, estadual e nacional. Entretanto, também vamos encontrar receios quanto a governar e não é feita nenhuma avaliação dos governos petistas do período,

[70] Sobre as visões e o debate interno no PT referente aos conselhos populares, ver Moisés (1985) e Silberscheider (1993).

ou seja, em que pese alguns avanços, a função governativa ainda não assume grande importância entre 1982 e 1987.

Quadro III
Transição programática do PT
1982-1987

GRUPOS FUNDADORES	PRINCIPAIS ELEMENTOS INICIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DO PT				
	Princípios e Valores		Diretrizes Gerais		
	Democracia	Socialismo	Participação Popular	Inversão de Prioridades	Mudanças no Estado
Grupos mais influentes	-Intelectuais	-Esquerda e intelectuais	- Esquerda e cristãos	- Sindicalistas, intelectuais e cristãos	- Esquerda e intelectuais
Continuidade de propostas anteriores	- Ampliação da democracia - Associação direta com a participação	- Nem modelo soviético e nem social-democracia, mas a ser definido depois a partir do Brasil	- Participação como presença nas decisões políticas e econômicas do Estado ou controle sobre o mesmo - Autonomia dos movimentos	- Reivindicações centradas no âmbito do trabalho e do emprego, nas carências urbanas e ligadas à questão agrária - Importância do curto, médio e longo prazos	- Estado como instrumento das classes dominantes e do patronato - Predomínio da visão estatizante - Continuidade do mandato imperativo - Caráter processual do programa
Explicitação geral das propostas	- Defesa da democracia participativa - Caráter popular da democracia	- Recusa do modelo soviético de socialismo	- Conselhos populares como o principal canal e instrumento de participação	- Formulação geral e explicitação da diretriz - Indicações gerais sobre a origem dos recursos - Reivindicações populares e não somente sindicais - Detalhamento das medidas	- Diferenças entre governo e poder - Governo popular e democrático - Defesa das alianças, incluindo-as também no governo
Insinuações ou referências de passagem de outras propostas	- Concepção de democracia influenciada pelo eurocomunismo	- Predominância da via pacífica para o socialismo e através de eleições - Referência da Nicarágua	- Diferentes concepções de conselhos populares	- Associação inicial da diretriz com cidadania e direitos dos setores populares - Indicação breve sobre as diferenças sócio-econômicas das regiões	- Estado como correlação de forças - Importância do arcabouço jurídico do Estado - Proposta de algumas medidas descentralizadoras - Associação do Estado com esfera pública, administração e interesse público
Novos temas e visão teórico-política	- Projeto global e alternativo	- Introdução de elementos de uma análise gramsciana	-	- Cidadania e direitos - Incorporação de orientação para políticas públicas	- Adoção indireta de autores como Ware, Poulantzas e teóricos do eurocomunismo - Introdução da descentralização
Inflexões principais	- Defesa da democracia participativa - Fim da representação orgânica e abalo do classismo	- Abandono do modelo soviético -Governos petistas contribuindo com a construção do socialismo	- Combinação das lutas social e institucional - Governos petistas como apoiadores e estimuladores da participação popular - Reconhecimento da fragilidade e heterogeneidade de interesses dos movimentos sociais e da pouca inserção do partido	Reconhecimento da importância de medidas imediatas e de curto prazo e plano de emergência - Assumida a inclusão de setores urbanos da chamada classe média, pequenos proprietários etc. - Superação da fase das denúncias e início de formulações gerais	- Institucionalidade alçada a um campo de luta - Partido assume o ato de governar sob o capitalismo, inclusive com elementos de programa de governos - Governos petistas ajudariam na mudança da correlação de forças, abririam espaço para as lutas e favoreceriam a organização popular etc.
Avanços na função programática	- Idéia de projeto global e democrático	- Introdução de alguns elementos críticos ao	- Adoção da proposta dos conselhos populares - Início de uma melhor	- Maior explicitação da diretriz e inclusão mais detalhada das medidas de políticas governamentais	- Ressalvas quanto à importância do poder

		modelo soviético	diferenciação entre partido e movimento	- Inclusão gradativa da função governativa - Consolidação do curto, médio e longo prazos	
Avanços e dificuldades na função governativa	- Democracia como eixo de governo	- Alguns delineamentos no âmbito econômico	- Participação como eixo de governo - Dificuldades implícitas sobre a proposta dos conselhos	- Vínculo estabelecido entre governo, diretrizes e indicações de políticas - Governo petista para assegurar as conquistas dos trabalhadores	- Partido dirigente e governante - Alguns elementos de programa de governo - Indicações de obstáculos e limites dos governos - Diferenciação inicial entre os governos federal, estadual e municipal - Decisão de criar uma Secretaria de política municipal - Dificuldades para transpor as orientações partidárias para o Estado e do plano nacional para o âmbito municipal - Receios de governar - Conflitos entre as instâncias partidárias e os governos - Críticas ao administrativismo - Inexistência de avaliação dos governos municipais petistas

CAPÍTULO 3

Auge e contradições do marxismo petista

Como vimos anteriormente, o núcleo programático do PT passou por modificações e foram introduzidos parcialmente novos temas e elementos que, de uma maneira ou de outra, apontavam para reorientações e inflexões do partido. O V Encontro Nacional ocorrido em dezembro de 1987, de certa forma vai materializar mais organicamente algumas metamorfoses do partido numa determinada direção e é por isto que há uma certa unanimidade entre os militantes e analistas quanto à sua importância. Autores como César (1995), afirmam que o PT conseguiu definir com mais clareza seu projeto de sociedade. Já Gurgel, (1989) diz que foram enfrentadas com sucesso algumas questões que atravessavam o partido, como o economicismo. Outros como Cicone (1995) preferem falar em divisor de águas, uma vez que teriam sido definidas a tática, a estratégia de acumulação de forças, a política de alianças e outras.

No fundamental, além dos aspectos citados o V Encontro vai ser marcado por dois elementos de grande relevância e que serão mantidos até o VI Encontro de junho de 1989 e os resultados eleitorais da campanha presidencial deste mesmo ano: a adoção de uma orientação marxista influenciada por Lênin e principalmente por Gramsci; uma aproximação explícita e ao mesmo tempo contraditória com a função governativa no plano federal.

A análise desse capítulo vai abranger o período iniciado em dezembro de 1987 e terminar com as eleições presidenciais de 1989, englobando, portanto, os V e VI Encontros Nacionais. Em primeiro lugar, porque o V Encontro lança as bases e as raízes do que chamamos de marxismo petista. Em segundo, o VI Encontro representa a continuidade e a tentativa de aplicação do evento anterior e daí a importância de colocá-los num mesmo bloco.

3.1. Formulação e auge do marxismo petista

Antes de iniciar diretamente a análise do V Encontro, é necessário apontar, mesmo que de passagem, para a conjuntura daquele momento e o entorno como diria Panebianco (1990). Sinteticamente, poderíamos dizer que se aproximava o término de um período ou, mais precisamente, o fim da transição do regime militar para a democracia e que iria expressar-se através das eleições presidenciais de 1989. Simultaneamente, assistia-se a um crescente desgaste político do governo Sarney e problemas no plano da economia, no caso a inflação e a recessão. Mas o fim da transição terminava implicando, também, o fim da primeira transição do PT em relação ao período de 1982 a 1987. Tratava-se agora para o partido, de colocar-se num novo momento, definir-se diante de outra conjuntura e traçar suas respectivas orientações. Daí o fato dos debates e deliberações abrangerem um leque amplo de assuntos, precisar-se melhor as propostas e enfrentar questões de ordem programática.

No evento, foram tiradas as seguintes resoluções: *O momento atual e as tarefas do PT*, *Objetivo estratégico do PT: socialismo*, *As táticas do PT*, *A política de alianças do PT*, *A política sindical do PT*, *O PT e o movimento popular*, *A campanha eleitoral de 1988*, *A construção do PT*, uma nota relativa à *Abolição* e resoluções sobre as tendências internas do partido. Além da variedade de temas, vai predominar um número maior de teses e chegando a um total de oito. Também de chapas, com quatro delas disputando a direção partidária. Ao final, saiu vitoriosa e como tese-guia a que foi defendida pela corrente majoritária Articulação e encabeçada por José Dirceu, intitulada *Por um PT de massas, democrático e socialista*, bem como a chapa liderada pela mesma tendência com Olívio Dutra para presidente do PT. Entretanto, deve ser ressaltado, segundo Costa (1998), que mesmo na Articulação, predominava no evento uma matriz marxista de cunho gramsciano. Além do mais, esta mesma corrente tinha passado por uma divisão em São Paulo e este fato terminou implicando num rearranjo dos grupos internos e no predomínio menor da Articulação como lembra Pont (1992). Provavelmente por isto, é que vamos encontrar a presença de dois membros claramente identificados com a esquerda organizada (João Machado da DS e José Genoíno do PRC) na Comissão Executiva Nacional. Todos esses fatores, provavelmente devem ter influenciado sobremaneira as inflexões programáticas do V Encontro.

Na sua imensa maioria predominaram as resoluções políticas, chegando a perfazer nove no total. Iniciemos então pela primeira, no caso *O momento atual e as tarefas do PT*, que versa sobre a conjuntura. Inicialmente, critica-se o governo Sarney e aponta-se para seu desgaste e a instabilidade na transição e acena-se para a possibilidade do partido lançar Lula como candidato próprio à presidência. Em seguida, é apresentada uma síntese da proposta do chamado programa democrático-popular.

Do ponto de vista dos princípios e valores nota-se que, mesmo não se explicitando uma crítica aos mecanismos formais da democracia e seu exercício no plano institucional, são feitas algumas observações negativas sobre a representação no Congresso Constituinte (composição social, orientações políticas etc.) e ao fisiologismo do PMDB. Afirma-se que haveria uma tendência na Constituinte visando-se adotar um modelo onde predominaria a manutenção do monopólio do poder elitista e dos aparelhos repressivos, especialmente com a tutela das forças armadas, a continuidade dos privilégios da grande propriedade territorial, do capital estrangeiro e dos bancos. Dessa forma, ficava mais ou menos implícita uma postura descrente sobre a democracia naquele momento, pelo menos no tocante à democracia tal como estava funcionando, ou seja, a perspectiva otimista e anterior quanto à Constituinte e outros mecanismos institucionais eram vistos, agora, com uma conotação mais negativa.

Quanto ao socialismo, deixa-se bastante claro a opção do partido, mesmo ressaltando-se que não estaria na ordem do dia a luta pela tomada do poder e nem a luta direta pelo novo sistema. Propõe-se para aquele momento, então, uma alternativa democrática e popular diante de uma conjuntura de acumulação de forças e com destaque para o lançamento da candidatura Lula e a construção do PT e da CUT. Assim, embora não se detalhe o seu perfil, fala-se de uma alternativa socialista e revolucionária com vistas a um novo sistema econômico, político e social, no caso o próprio

socialismo. Em outras palavras, faz-se uma opção pelo socialismo, define-se por uma estratégia de acumulação de forças e aponta-se na direção de uma ruptura revolucionária, inflexionando-se o núcleo programático com uma clara posicão marxista.[1]

No tocante às diretrizes, podemos fazer algumas observações gerais e preliminares. Como no período anterior, vamos encontrar uma redução da importância da variável ligada aos movimentos sociais e, particularmente, no tocante à participação popular. É reconhecido, que as lutas sindicais e populares enfrentavam dificuldades naquele momento como decorrência da recessão, desemprego e frustação política da população. Como exemplo, é dado o insucesso da greve de agosto do mesmo ano onde não teria havido força suficiente para impor uma ofensiva e construir uma mobilização contra o governo Sarney e a Nova República. Nesse sentido, seriam necessárias grandes mobilizações e pressões sobre os parlamentares, visando preservar algumas poucas conquistas no plano social e econômico e direitos como estabilidade no emprego, redução da jornada de trabalho e outros que estariam sendo ameaçados pela burguesia na elaboração da nova Constituição. Competiria, então, ao PT, convocar as forças progressistas, democráticas e socialistas para assegurar os direitos dos trabalhadores. Assim, ao mesmo tempo que é reconhecida a fragilidade do movimento e aponta-se para a urgência de uma maior mobilização, propõe-se uma estratégia ancorada numa ruptura revolucionária. O que leva à seguinte questão: ou o partido pensava numa recuperação rápida e ampla do movimento social ou apostava, direta ou indiretamente, numa ruptura revolucionária a partir do processo eleitoral, ou seja, a partir da institucionalidade.

No tocante à diretriz inversão de prioridades, além das críticas quanto à recessão, arrocho salarial e ameaça de perda dos direitos dos trabalhadores na nova Constituição, devemos destacar a consolidação da abertura para outros segmentos. Para atrair os micro e pequenos empresários urbanos e rurais para o polo dos trabalhadores, dever-se-ia adotar uma tática e uma plataforma incorporando suas principais reivindicações, um plano de ação, definir as linhas práticas e compatibilizá-las com o plano de luta dos trabalhadores e uma orientação do PT dizendo quando, onde e como agir para implementar essa tática. De preferência com outras forças políticas, o partido também precisaria apresentar medidas emergenciais relativas à carestia, inflação, fome e recessão. Incorpora-se claramente, portanto, outros setores. Porém, e aqui o V Encontro apresenta uma outra inflexão ao adotar, como lembra César (1995), um esquema leninista e gramsciano ao considerar o proletariado como o principal agente político e os outros setores como aliados, estabelecendo-se diferenças internas dentro do conjunto das classes ou setores populares.

Dirigindo-se a atenção para o Estado, inicialmente critica-se a continuidade da tutela militar sobre ele e o discurso liberal e privatista de setores do grande empresariado, embora, ressalta-se, a burguesia ainda não estivesse impondo sua hegemonia e nem apossado-se de forma mais direta do aparelho de Estado. Quanto ao arcabouço jurídico, o partido levanta a possibilidade de não assinar a

[1] O reconhecimento da predominância e inflexão sobre o marxismo no V Encontro como um todo, é consenso entre os autores, embora alguns critiquem a reorientação e outros a apoiem. Ver especialmente Gadotti;Pereira (1989), Coutinho (1992), Azevedo (1995), Cicone (1995), César (1995), Costa (1998) e Melo Neto (1998).

nova Constituição,[2] caso os direitos dos trabalhadores não fossem assegurados, isto é, confirma-se de vez o contraste com o otimismo anterior.

Mas o V Encontro vai ser muito marcado, além da clara opção pelo marxismo, por uma aproximação, ao seu modo, da função governativa. Em primeiro lugar e como diria César (1995), diante do fim da transição, do desgaste do governo Sarney e do seu crescimento, o PT viu-se, pela primeira vez, confrontado com a possibilidade real de ser alternativa de governo. Levando-o, assim, a definir com mais clareza seu projeto de sociedade. Mas essa possibilidade, já que o PT supunha que haveriam eleições presidenciais já em 1988, tinha como ponto de partida a institucionalidade através das eleições, isto é, novamente será a variável institucional que, de uma maneira ou de outra, vai influenciar de forma mais decisiva os destinos do partido. Participar das eleições presidenciais, seria igualmente a oportunidade, como afirma o documento, de aglutinar os trabalhadores, setores populares e parte do empresariado urbano e rural que estivessem em contradição com a política econômica do governo e com os interesses do grande capital. Todo este conjunto amplo, poderia ser aglutinado através de um programa de governo e da respectiva candidatura. Mas as eleições possibilitariam ao mesmo tempo, no entender do partido, retomar as mobilizações, ocupar os espaços institucionais, acumular forças e permitir ao PT apresentar-se como uma alternativa revolucionária e socialista. Juntava-se num mesmo bloco ou estratégia, portanto, a institucionalidade via eleições, governar, ruptura revolucionária e socialismo.

Em segundo, o nome de Lula foi lançado como candidato e tirou-se a proposta de um governo democrático e popular que seria, simultaneamente, um governo de ruptura revolucionária. E, como lembra Melo Neto (1988), em choque com a ordem burguesa e o capitalismo. A candidatura Lula, neste sentido, estava inserida na estratégia de ocupação dos espaços institucionais, numa proposta de acumulação de forças e disputa de uma visão socialista, até porque, iria fornecer aos trabalhadores uma maior consciência e organicidade nesta fase de acumulação no plano político mais amplo.

Em terceiro e último, a disputa para a presidência da República, como aponta Cicone (1995), colocava para o partido a necessidade de apresentar um programa de governo que articulasse um leque mais amplo de setores em torno de uma candidatura Lula e, daí, como ressalta o documento, a orientação de uma política de alianças que atraísse os setores médios. Como a proposta confrontava o governo Sarney e Nova República, ela deveria ser, ao mesmo tempo, de oposição, apontar uma alternativa estratégica em direção ao socialismo e não algo meramente conjuntural. O programa deveria ser algo mais que uma mera lista de exigências e medidas isoladas, porém, uma síntese de um novo discurso que servisse como instrumento de politização e disputa ampla com outros setores. Igualmente, o programa não seria um resumo das reformas democráticas e populares que o partido vinha defendendo, mas uma crítica e uma disputa partindo de uma visão anticapitalista, socialista e antagônica aos valores ideológicos dominantes.

[2] Como lembra Souza Junior (1988), após debates internos o PT terminou assinando a Constituição.

Além do mais, o PT teria que apresentar-se como uma alternativa real para o povo, com uma política econômica de governo e combatendo os projetos de rearranjo institucional do regime. Neste sentido, o programa democrático e popular também seria uma resposta aos problemas sociais daquele momento e da luta de classes ao implicar em mudanças e reformas sócio-econômicas, garantia de liberdade e a construção de um amplo movimento sindical e socialista dos trabalhadores. Implicaria, assim, em tarefas antimonopolistas, antiimperialistas e antilatifundiárias, bem como de democratização do espaço e da sociedade e a serem articuladas com a negação do capitalismo e a construção do socialismo. Em outras palavras, mesmo sem negar as reivindicações e as reformas democráticas e populares (sócio-econômicas, garantia de liberdades etc.), o central do programa estaria inserido numa fase de acumulação de forças e mais dirigido para a crítica e disputa socialista em oposição aos valores ideológicos dominantes. Não se fala ainda nesta resolução, portanto, de um programa para governar, mas como um instrumento de disputa política e, direta ou indiretamente, ligado à construção do socialismo. Poder-se-ia dizer que seria um programa para uma luta política mais geral e não, propriamente, um programa de governo, apesar desta denominação e de várias medidas elencadas. Ao mesmo tempo não seria um programa meramente propagandístico, uma vez que abria-se a possibilidade de governar.

Vejamos então, com mais detalhes, o que o documento chama de pontos básicos do programa democrático-popular e suas relações mais diretamente vinculadas às diretrizes gerais. Do total de trinta e um pontos distribuídos em forma de medidas e sem vinculação mais sistemática com as diretrizes, podemos apontar as principais sobre a participação popular: no que se refere ao sistema eleitoral, propõe-se o controle do poder econômico; sobre o Legislativo, advoga-se a devolução de suas prerrogativas, o direito de iniciativa popular para legislar e a garantia de consultas e referendos; em relação ao (Sistema Único de Saúde) SUS, defende-se a participação da população em termos decisórios através de suas entidades representativas; na reforma agrária, aponta-se para o controle por parte dos trabalhadores e sua extensão na definição dos planos e políticas agrícolas; no congelamento de preços dos produtos de primeira necessidade, aponta-se para o controle popular. Indica-se ainda o direito dos trabalhadores organizarem-se em comissões de empresa, visando o acesso às informações econômicas e contábeis das respectivas empresas. Em políticas urbanas, sugere-se a criação de instrumentos de democratização do exercício do poder municipal.

Na inversão de prioridades, podemos lembrar também os pontos mais importantes, tais como: proposta de desvalorização da dívida interna visando-se criar uma fonte de investimentos em áreas sociais; implementação de uma reforma tributária com o objetivo de distribuir renda, gravar o capital, a grande propriedade territorial, as heranças e as doações; criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento e de fundos sociais para investimento exclusivo em áreas sociais e a proibição de repassá-los para investimentos privados; destinação dos fundos sociais priorizando o Nordeste para gerar emprego e renda, combater a seca e os privilégios dos grandes proprietários; reforma agrária com fixação máxima do módulo rural e definição de planos agrícolas; crédito para o pequeno e médio

produtor agrícola e industrial; adoção do ensino público e gratuito em todos os níveis e a defesa da educação como direito e a proibição do Estado direcionar verbas para as escolas privadas; criação do sistema único de saúde, estatal, público, gratuito e de boa qualidade; vasto programa de casas populares e reforma urbana com o direito de moradia para todos, envolvendo a desapropriação de terras ociosas a baixo custo, o pagamento a longo prazo e o financiamento da casa própria sem juros e compatíveis com a renda familiar; definição de políticas urbanas visando melhorar a qualidade de vida da população de acordo com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); congelamento de preços dos produtos de primeira necessidade, estabelecendo-se critérios sociais para as tarifas, as taxas e os serviços públicos; aumento dos salários para recuperar as perdas e o poder de compra; reajuste de salários e remunerações, pensões e proventos dos aposentados, automáticos e mensais de acordo com os cálculos do DIEESE; estabilidade no emprego; aposentadoria para os homens aos 30 anos e mulheres aos 25, sem limite mínimo e prejuízo para as conquistas de algumas categorias de trabalhadores; combate à deterioração do meio ambiente e da ecologia.

Voltando-se para a diretriz Estado, podemos destacar os pontos seguintes: defesa das eleições diretas para presidente da República e simultâneas com eleições gerais em todos os níveis; adoção do sistema eleitoral proporcional nos estados e acesso aos meios de comunicação; devolução das prerrogativas ao Legislativo para ele legislar sobre matéria econômica, financeira e orçamentária e criação de despesas; liberdade de organização, opinião e autonomia sindical com direito de greve e organização partidária; revogação da Lei de Segurança Nacional e outras; fim da censura; revogação das salvaguardas, do Estado de emergência, do Estado de defesa; fim do conceito de segurança nacional e restrição das forças armadas a papel exclusivo de defesa e combate do inimigo externo, desativação do SNI, desmilitarização das polícias e outras medidas específicas contra a estrutura repressiva do Estado; reforma administrativa e o saneamento dos serviços públicos, aumentando sua eficiência via concurso público, plano de carreira e escala de vencimentos; estatização dos transportes coletivos, da indústria de cimento (direcionando-a para um programa de casas populares) e do sistema financeiro; ensino público e sistema único de saúde estatal e público; democratização do poder municipal.

De um ângulo mais geral nota-se que, dos pontos elencados e das respectivas medidas propostas no chamado programa democrático e popular, grande parte estão contidas nos períodos anteriores, ou seja, o que realmente mudaria seria a explicitação clara e direta com um governo democrático e popular e sua inserção numa estratégia de acumulação de forças com vistas a uma ruptura revolucionária em direção ao socialismo. No caso da participação popular, merece destaque a ausência ou minimização da defesa dos conselhos populares que, também, repete-se nos outros documentos do evento. Na inversão de prioridades, fica visível que as mulheres, negros, índios e outras categorias anteriormente incorporadas desaparecem. Como regra, as propostas giram em torno, fundamentalmente, de questões de ordem trabalhista, reivindicações dos bairros e algumas políticas sociais, como se os grupos citados tivessem pouca importância num processo de ruptura

revolucionária. Já no Estado, grande parte da atenção está voltada contra a sua face repressiva e aspectos ainda presentes do regime militar. Apesar de pequenas referências à idéia de público, é retomada uma forte postura estatizante o que, como sabemos, remonta à visão da esquerda de corte marxista. Além do mais, com exceção da pequena alusão ao plano municipal, não se encontra o que antes parecia estar consolidado, no caso a influência do eurocomunismo através da proposta de democratização do Estado.

Mas a influência do marxismo, também vai expressar-se através da resolução intitulada *Objetivo estratégico do PT: socialismo.* Já desde o início deixa-se bastante claro que o objetivo do partido seria este novo sistema e é repetida à exaustão a expressão tomada do poder, ou seja, a via da ruptura revolucionária.

Vejamos com mais detalhes a visão do partido sobre o socialismo e como ela é projetada para os princípios e valores e diretrizes. Sobre o próprio socialismo afirma-se que haveriam dois momentos estratégicos, no caso a tomada do poder político e a sua construção a partir das condições herdadas. Em seguida, fala-se de um socialismo efetivamente democrático e associa-se a ele o que o documento chama de formas embrionárias de poder proletário (cooperativas, conselhos populares e especialmente controle operário nas fábricas e controle popular nos bairros) onde os próprios trabalhadores exerceriam o poder e não o exercício deste em seu nome. Mas essas formas embrionários de poder proletário, quando se ampliassem, seriam reprimidas pela burguesia ou submetidas à sua influência ideológica. Dessa maneira, não seria resolvida a contradição entre socialismo e o capitalismo e daí ser necessário que essas experiências servissem como eixo de preparação e organização das classes trabalhadoras visando conquistar o poder e a construção da nova sociedade.

Como decorrência das orientações referidas, no enfrentamento com as táticas da burguesia os trabalhadores teriam que retirar as massas da influência dominante e levá-las a conquistar o poder. Com isso, tornava-se importante distinguir entre o momento em que os trabalhadores tomassem consciência da necessidade da conquista do poder e o momento em que as atividades seriam destinadas à conquista imediata do poder. Nesse sentido, seria por demais relevante fazer a diferença e levar em conta quando se tornava possível colocar na ordem do dia a conquista imediata do poder, sob pena de adotar-se uma postura vanguardista e desorganizar a luta. Mas seria também imprescindível acabar com a confusão entre reforma e revolução, como se elas fossem situações antagônicas, até porque as massas deveriam estar convencidas de que mesmo as reformas conquistadas só iriam consolidar-se com seu próprio poder. Não bastaria, por conseguinte, apenas definir a via principal de luta e as respectivas táticas para a conquista do poder para a definição de uma estratégia de luta pelo socialismo, precisando-se também conhecer os inimigos, as alianças de classe (estratégicas) e o programa de transformações a ser implantado e que serviria de base para a mobilização social e as alianças. Dever-se-ia, então, estabelecer alianças estratégicas visando conseguir a hegemonia contra a burguesia e envolver, como um dos exemplos, a pequena burguesia rural e urbana.

Relacionando-se o socialismo com o plano econômico, procura-se definir com mais precisão os tipos de propriedades. Em termos da economia brasileira, poderia haver a socialização e a transformação imediata em empresas socialistas, estatais ou coletivas das grandes cooperativas agroindustriais e de grandes empresas comerciais e de serviços. Embora considerando-se que o segmento fundamental da economia seria o socialista, estatal ou coletivo, outros setores como milhões de pequenas empresas, autônomos etc., deveriam continuar após a construção do socialismo no país e transformados somente no futuro.

Mas o marxismo petista do V Encontro, igualmente referia-se à democracia ao falar de socialismo democrático, no sentido de que o poder seria exercido diretamente pelos trabalhadores e num outro sistema.[3] A democracia no socialismo, envolveria, igualmente, uma legalidade nova e democraticamente construída e válida para todos, bem como a existência de mecanismos de participação e consulta popular e de uma extensa democracia de base através da participação operária e popular na gestão das fábricas, dos bairros etc., ou seja, para o PT naquele momento, a democracia no socialismo tinha um caráter nitidamente classista, estava colada à participação operária e popular e recuperava elementos da democracia direta.

Afirma-se ainda, que os diversos setores econômicos, classes e camadas sociais que continuariam existindo no processo de construção socialista deveriam ter o reconhecimento de expressão e disputa política, que a democracia envolveria o direito à livre organização dos trabalhadores, o pluripartidarismo e o direito de continuidade de organizações anteriores da sociedade civil, isto é, seria admitida a oposição neste aspecto. No socialismo, as liberdades políticas e a democracia formal, próprias do capitalismo, seriam transformadas em reais e como algo próprio do novo sistema. A Nicarágua, inclusive, teria demonstrado que apesar do cerco imperialista, da oposição militar e outros obstáculos ocorreram eleições democráticas, mostrando que a relação entre democracia e socialismo seria fundamental e parte integrante de uma revolução e fator de combate à burocratização. No tocante ao Brasil, seria através da disputa das classes na sociedade civil e no Estado que haveriam avanços ou recuos democráticos. De um lado, a burguesia tentando manter sua hegemonia sobre as outras classes e o Estado, através deste e no seu interior. De outro, os assalariados e as camadas médias disputando o poder e a hegemonia. Em outras palavras, o ritmo e o tom da democracia seriam dados pela disputa de hegemonia.

Vinculando-se a resolução ligada ao socialismo com as diretrizes, na participação popular defende-se a democracia de base através da participação operária e popular na gestão das fábricas e bairros, em conjuntos residenciais, granjas e fazendas, comunidades, vilas e distritos. Lembra-se que, muitas das formas sociais e econômicas da construção socialista iriam surgir da experiência da luta de classes contra o capitalismo e, daí, a valorização da participação na experiência cotidiana. Porém, muitas dessas formas como pequenas cooperativas e conselhos populares, não conseguiriam

[3] Seria bom observar que o sentido da expressão socialismo democrático nos V e VI Encontros não é a mesma que no IV Encontro. Neste último caso, e como vimos em várias passagens das resoluções entre 1985 e 1987, a idéia predominante é muito mais do eurocomunismo e praticamente exclui a ruptura revolucionária.

desenvolver-se devido à opressão capitalista e somente no socialismo disporiam de um terreno fértil. Já as formas de organização fundamentais no socialismo, seriam aquelas relativas ao controle operário (generalizando-se as comissões de fábrica e empresa) e o controle popular nos bairros.

Fica claro que, como os conselhos populares não seriam as formas mais importantes no socialismo, compreende-se porque eles são subestimados. Com isso, deve-se ressaltar que o V Encontro representa, também, um ponto de inflexão sobre a participação popular. Dessa forma, as afirmações de autores como Costa (1988) e outros sobre a primazia dos conselhos populares nas propostas petistas na década de 1980 teriam que ser relativizadas ou localizadas mais precisamente.

Na diretriz inversão de prioridades, observa-se que a grande preocupação do documento é dirigida para a aliança e incorporação de outros segmentos e seus respectivos interesses dentro de uma estratégia mais geral. Neste sentido, ressalta-se que para se contribuir com as definições estratégicas seria preciso a definição de pontos programáticos visando atrair setores sociais que tivessem contradições com a burguesia, isto é, diríamos que os novos setores deveriam agora ser atraídos não como eleitores, como nas eleições de 1985, mas sintonizados com uma visão mais ampla e prospectiva com vistas à construção do socialismo. Por esta razão, supõe-se, volta-se a inserir novos setores e dizer que o projeto socialista ou projeto proletário deveria incorporar as perspectivas dos variados movimentos sociais que combatessem a opressão, como mulheres, negros, movimentos culturais, ambientais e outros visando lutar contra a reprodução da dominação burguesa e engajar a maioria da população num processo de transformação revolucionária.

Quanto à diretriz Estado, o texto retoma a idéia de hegemonia gramsciana mas, diferente da interpretação eurocomunista, ela é diretamente associada ao chamado poder de Estado e não referenciada especialmente na sociedade civil. Afirma que a classe trabalhadora necessitaria para iniciar a construção da sociedade socialista, realizar uma mudança política radical e transformar-se em classe hegemônica e dominante no poder de Estado, uma vez que não haveria exemplo histórico de alguma classe que tivesse transformado a sociedade sem colocar o poder político ou Estado a seu serviço. Em outras palavras, uma classe não seria hegemônica somente a partir da sociedade civil e daí, podemos deduzir, a necessidade de uma ruptura revolucionária ou, para os termos do documento, a tomada do poder. Ligadas direta ou indiretamente também à questão da hegemonia, encontramos algumas observações sobre as alianças embora, como veremos, elas sejam tratadas especificamente numa resolução posterior. Bastaria, então, apenas assinalar as ressalvas feitas no documento quanto aos equívocos de muitos petistas que estariam colocando no campo da burguesia os micro e pequenos empresários e assalariados fora das fábricas. Igualmente estariam errando, aqueles que não levariam na devida conta as contradições dentro da própria burguesia e descartavam qualquer possibilidade de alianças táticas ou pontuais com alguns de seus setores.

Voltando-se especificamente para o Estado no Brasil, adota-se algumas formulações de Poulantzas (1985). Nessa direção, encontramos referências aos aparelhos coercitivos e a existência de concessões e aponta-se como exemplos a participação no Legislativo, assistência social, centros

comunitários etc. Isto decorreria, do fato de que o Estado brasileiro não teria condições de se fechar totalmente à participação das classes subalternas no seu interior, até porque a magnitude do Estado somente seria viável se a burguesia buscasse na massa de outras classes os funcionários da instituição. Por isto, teria que haver, pelo menos formalmente, a disputa das diversas classes na sociedade civil, sobre o Estado e no seu interior, para que houvesse consenso e a legitimidade da burguesia. Fica implícito, desta feita, que o Estado não seria um simples instrumento direto da burguesia e nem um bloco monolítico e que a disputa nas eleições presidenciais poderia ser justificada politicamente.

Passando-se para as outras resoluções, podemos recomeçar com *As táticas do PT*. Quanto à postura relativa ao socialismo, deixa-se bem claro que o partido deveria apresentar-se como socialista, mesmo excluindo-se naquele momento uma situação de tomada do poder e que a alternativa seria democrática e popular. Daí que uma das tarefas centrais, seria exatamente a construção do movimento dos trabalhadores socialista.

Sobre a democracia, o texto praticamente não faz nenhuma observação importante mas apenas uma pequena referência sobre a luta pela democratização real do país através da Constituinte e a defesa da liberdade e autonomia sindical, Diretas Já e outras lutas. Mesmo a participação nas eleições e a possibilidade do partido eleger representantes são consideradas como ocupação do espaço institucional e ligadas diretamente à política de acumulação de forças, isto é, segundo a interpretação de César (1995), seria uma concepção restritiva e instrumental de democracia.

Quanto à participação popular, mais uma vez o próprio PT aponta para a fragilidade dos movimentos sociais e, indiretamente, para a reduzida influência da variável ligada a eles. É reconhecido que os trabalhadores não estariam tão organizados e, inclusive, encontravam-se divididos entre a CUT e a CGT e partidariamente envolvidos pelo PMDB. Na inversão de prioridades, chama-se a atenção para a heterogeneidade da massa dos assalariados, sua extensão e a variedade do setor de serviços, a relevância dos setores médios etc., ou seja, haveriam interesses específicos dentro da própria classe trabalhadora. Como a burguesia brasileira não teria incorporado milhões de pessoas ao desenvolvimento, sua hegemonia política seria limitada e o partido deveria apresentar-se como uma opção real de governo e propor um plano de emergência[4] para tirar o Brasil da crise e melhorar a situação dos trabalhadores. Dessa forma, fazia parte da tática do partido apresentar-se como um governo que poderia resolver os problemas do país e da classe trabalhadora, com suas prioridades etc. Quanto ao Estado, indica-se a modernização ocorrida no Brasil e lembra-se que a conquista do poder seria a tarefa histórica do partido. Mas, como uma alternativa que superasse a Nova República e atingisse a dominação burguesa. Em outras palavras, diríamos que a oposição do PT, seguindo o raciocínio do documento, atingiria o próprio Estado capitalista.

Passemos agora, como procedemos com a resolução anterior, a dirigir nossa atenção para a função governativa de forma mais direta, uma vez que foi com o V Encontro que ela foi mais incorporada. De um lado, defende-se que o PT apresente-se como alternativa real de governo,

[4] Como veremos depois, em 1988 o partido elabora para debate o Plano Econômico Alternativo de Emergência.

inclusive com um plano de emergência e propostas de democratização real do país (luta pelas Diretas Já, Constituinte progressista etc.), o que pressupunha, evidentemente, governar. De outro, e aqui começam a emergir as tensões, como diria César (1995), ou, como chamaríamos, de dilemas implícitos ou contradições, pois afirma-se que a participação nas eleições e o aumento de representantes nos cargos executivos e de parlamentares estariam ligados à ocupação dos espaços institucionais e seria uma das três tarefas centrais do PT numa política de acumulação de forças. Desta feita, a acumulação de forças fundamentaria a alternativa democrática e popular, uma vez que a sua necessidade decorria do momento, onde a luta pela tomada do poder e a luta direta pelo socialismo não estavam colocadas. Contudo, a existência de um governo democrático e popular estava inserida numa estratégia mais geral com vistas para o socialismo e não, propriamente, para governar sob o capitalismo. Ou, governar, mas colocando desde já o horizonte do socialismo. Caso estivesse na ordem do dia o socialismo e a tomada pelo poder, poderíamos deduzir, não haveria governo democrático e popular. Diferencia-se, portanto, dos períodos anteriores onde vigorava a eleição como algo subordinado ao movimento ou, implicitamente, aceitava-se governar sob o capitalismo.

É ressaltado também, que a proposta de uma alternativa de governo e o programa democrático popular, que deveriam implicar numa aliança de classes entre os trabalhadores e as camadas médias, seria diferente da alternativa nacional e democrática proposta pelo PCB, já que, nesta, o socialismo não estaria colocado claramente e a burguesia faria parte da aliança. Além do mais, o governo democrático e popular não constituiria uma nova teoria das etapas pensando-se numa fase democrático-popular, o que criaria a ilusão de um capitalismo democrático e popular. Demarcando ainda posição, salienta-se que a proposta de um governo de trabalhadores também seria equivocada, pois não levaria na devida conta as questões da tática e não se compreenderia a necessidade da acumulação de forças.

Caberia então, ao PT e seus aliados, criarem as condições para as transformações socialistas, até porque o governo democrático e popular, que seria capaz de realizar as tarefas antiimperialistas, antilatifundiárias e antimonopolistas, estaria em choque com o capitalismo, seria um governo hegemonizado pelo proletariado e somente seria viabilizado através de uma ruptura revolucionária. Ora, se o governo democrático e popular seria viabilizado somente por esta via, isso significava, direta ou indiretamente, que ele não governaria sob o capitalismo.E como seria criado esse governo, além de uma possível vitória eleitoral? O próprio PT reconhece que ainda não se teria forjado um projeto alternativo no campo das classes trabalhadoras e que seria a principal tarefa do partido. Dessa forma, o programa democrático-popular (unificando os trabalhadores e atraindo os setores médios da cidade e do campo) cumpriria o papel de ser a base da disputa de hegemonia. Mas subsiste, para nós, uma outra questão: se o governo democrático-popular somente seria viabilizado através de uma ruptura revolucionária, o programa, por derivação, seria ou não para governar sob o capitalismo?

Quando se analisa uma outra resolução, no caso *A política de alianças do PT*, o tema prossegue inserido na estratégia de ruptura revolucionária e na linha política de acumulação de forças

e é nesse sentido que se diferencia entre alianças estratégicas e alianças táticas. No tocante às alianças estratégicas o documento afirma que, para se opor à burguesia e à ideologia dominante, seria necessário buscar alianças com as forças que atuariam dentro do movimento operário e popular. Mais especificamente, no interior do movimento sindical e propondo publicamente nas bases políticas dos partidos que se reivindicariam socialistas, comunistas e de trabalhadores, uma aliança política da classe trabalhadora englobando todos os assalariados, ou seja, a frente única classista. Mas esta classe seria insuficiente, daí tornava-se preciso também uma aliança com todos os setores que teriam contradições com a burguesia (camadas médias e pequena burguesia) e dispostos a seguir com os trabalhadores na luta pelo poder, no caso a frente democrática e popular, que envolveria as reivindicações de outros setores populares alijados dos seus direitos e vítimas da opressão.

Mas as alianças estratégicas requeriam que o operariado industrial fosse o setor mais importante para dirigir o processo revolucionário e que, devido à diversidade de interesses e a consequente disputa no seu interior, a classe trabalhadora teria que forjar sua própria unidade para conquistar a hegemonia no conjunto da frente. Como aliados principais, aponta-se para os camponeses e os assalariados rurais e a camada semiproletarizada a ser ganha para uma perspectiva revolucionária. As alianças implicavam, igualmente, que se desse a devida importância para atrair numerosos setores urbanos para o bloco revolucionário, como a intelectualidade progressista e democrática e os pequenos proprietários. Nota-se claramente, portanto, que a base das alianças estratégicas remontaria para as conhecidas propostas de aliança operário-camponesa e a inclusão da chamada pequena burguesia, tão defendidas por um setor da esquerda organizada. Ou, como lembra César (1995), o V Encontro vai recuperar a idéia marxista da classe operária como o principal sujeito histórico e retorna neste aspecto às posições leninistas. E, diríamos, o *popular* e o *democrático* continuam a existir, mas agora liderados e subordinados à classe operária. Não mais como anteriormente, quando ambos eram parte constituintes de um campo mais amplo e onde as partes tinham pesos equivalentes.

Quanto às alianças táticas, elas decorreriam das alianças estratégicas e abrangeriam vários campos diferentes, especialmente na lutas contra a Nova República, na Constituinte e nas lutas sociais. No caso da Nova República, seria combatida a transição conservadora e travada a luta por eleições diretas. Na Constituinte dever-se-ia partir do projeto de Constituição do PT, articulando a pressão e a mobilização social sobre Brasília, defendendo a soberania nacional e opondo-se à submissão ao FMI. Assim, seriam estabelecidas alianças com outras forças políticas como o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte e a serem expressas no parlamento, através de um bloco envolvendo os partidos progressistas e democráticos contra a direita e a reação. No que tange às alianças eleitorais, estas seriam mais complexas, uma vez que o PT estaria preferindo lançar candidatos próprios com programa de governo e posição sobre problemas nacionais, mas dependeriam da situação de cada cidade, do estado e país, das regras eleitorais e outros fatores, ou seja, são levadas em conta as particularidades de cada situação.

Já nas táticas na luta sindical e popular, seria levado em conta que o movimento sindical ocuparia o lugar privilegiado para uma frente única contra a burguesia (exploradores mais facilmente identificáveis, busca de unidade a partir do local de trabalho ou outras formas de organização), ao passo que os movimentos populares ainda se encontrariam, em muitas áreas, comprometidos com governos estaduais e municipais como na capital paulista com Jânio Quadros. Isto não impediria, entretanto, que se buscasse a unidade de ação nas reivindicações, pressionando os governos e propondo alternativas sobre habitação, saúde, educação e saneamento.

Passemos agora a analisar que relações poderiam ser estabelecidas entre a visão de alianças e os princípios e os valores, as diretrizes e as funções programática em termos gerais e a governativa em particular. Quanto ao socialismo, não encontramos nada de novo e diferente do que já foi citado nas resoluções partidárias anteriores, incluindo-se a referência elogiosa à Nicarágua. Já a democracia, aparece nas alianças estratégicas (frente democrática e popular) como algo subordinado e não como um tema mais geral, incluída na frente única classista e, de certa forma, reduzida a um setor, no caso a intelectualidade democrática e progressista.

Vinculando as alianças com as diretrizes, observa-se que na participação popular estabelece-se um corte: enquanto nas alianças estratégicas privilegia-se o movimento sindical, não obstante a alusão ao movimento popular e à frente democrática e popular; nas alianças táticas a ênfase recai especialmente sobre o movimento popular e suas lutas vinculadas à Constituinte e, ao mesmo tempo, critica-se o comprometimento de alguns setores com governos de direita. Essa distinção, entretanto, não impede que fique claro a menor influência da variável ligada ao movimento, uma vez que, não obstante a elaboração de uma estratégia articulada, esta termina passando, preferencialmente, pela institucionalidade: Constituinte, parlamento, eleições e principalmente a disputa presidencial. Mesmo quando a atenção volta-se para o movimento, fica apenas suposto que os sindicatos teriam um papel central e o movimento de bairro é apontado como secundário e fragilizado politicamente em alguns lugares.

No tocante à inversão de prioridades, ela fica implícita nas alianças e na contemplação de uma gama variada de interesses disseminados nos distintos campos, apesar da prioridade aos operários. De qualquer maneira, seriam as reivindicações destes na frente única classista, dos setores médios e da pequena burguesia na frente democrática e popular e as do movimento de bairro e outros nas alianças táticas. Mas a incorporação das reivindicações dos setores médios e pequena burguesia, que anteriormente poderiam ser incluídos numa base social mais ampla de eleitores (como em 1985 e 1986, como vimos), convertem-se em uma das partes de uma aliança estratégica visando uma ruptura revolucionária, isto é, suas reivindicações são dirigidas agora para o processo revolucionário e não para se formular um programa de governo sob o capitalismo.

Sobre o Estado, fica claro a preocupação com a união da esquerda e a relação com o poder. Aponta-se que, enquanto a burguesia permanecia unida e o Estado burguês centralizava-se, a esquerda brasileira dividia-se ou atrelava os trabalhadores a uma suposta burguesia nacional. Lembra-se que a

experiência histórica teria mostrado, que nenhum partido revolucionário chegaria sozinho ao poder e as alianças na China e na Nicarágua denotariam a importância disto, inclusive neste último país, onde as alianças continuaram mesmo após o processo revolucionário. Em seguida, ressalta-se que apesar das dificuldades o PT já teria feito alianças em outras ocasiões (Diretas Já etc.) e que isto não seria uma questão de princípio para o partido, mas ele só as faria com princípios, com independência de classe, baseadas no programa da classe trabalhadora para conquistar o poder e levando em conta a correlação de forças com vistas ao fim da dominação burguesa. As alianças, portanto, necessariamente passariam pela chamada conquista do poder e, por extensão pelo Estado.

Analisando-se o programa no geral, como foi dito ele representaria um dos critérios para o estabelecimento de alianças com vistas ao poder, mas com a predominância do programa partidário sobre o de governo. Já nas coligações eleitorais, seria dada preferência ao lançamento de candidaturas próprias, com programa de governo e posição sobre os problemas nacionais. Para as eleições municipais de 1988, contudo, elas dependeriam da situação de cada cidade, do estado e país, das regras eleitorais e outros fatores, ou seja, são levadas em conta as particularidades de cada situação.

Passando-se para resolução intitulada *A política sindical PT*, ao contrário do que se poderia esperar devido à centralidade do movimento sindical na questão do socialismo, não encontra-se grandes novidades. Observa-se, por exemplo, que o mais relevante diz respeito às relações entre o partido e os sindicatos, inclusive ao se lembrar do documento anterior de 1986 sobre o assunto onde o mais importante era a defesa da democracia interna e autonomia dos sindicatos perante os partidos e ao Estado. Ao se relacionar os sindicatos com os princípios e valores afirma-se que, mesmo lembrando-se que seria o partido que abriria o caminho para a conquista do poder, quando o movimento sindical unisse os trabalhadores isto poderia assumir um caráter anticapitalista e uma escola para o socialismo. Exprime-se a discordância com o chamado reformismo social-democrata e diz-se que o PT não teria o menor interesse, ao pensar na revolução no geral e no próprio partido, em desligar-se da massa e bancar o vanguardismo. Defende-se também a democracia interna ou democracia operária nos sindicatos como é chamada, mesmo admitindo-se a disputa por hegemonia nas categorias e a autonomia perante os partidos e ao Estado.

Quando se vincula a política sindical com as diretrizes, na participação são retomados alguns pontos já citados como a autonomia etc. Volta-se a criticar a social-democracia (principalmente no tocante à política de colaboração de classes e o abandono da perspectiva socialista) e o denominado sindicalismo revolucionário (vanguardista, rejeição do partido e seu conteúdo anarcosindicalista). Já o sindicalismo classista, que o documento associa ao chamado sindicalismo combativo e base da formação do PT, ele estaria enfrentando dificuldades, especialmente em decorrência da recessão, desemprego, hostilidade da burguesia e dos governantes e do grande esforço da burguesia para contrapor um sindicalismo apolítico encabeçado por Luiz Antonio Medeiros e Antonio Rogério Magri. Daí, defende-se a necessidade do partido organizar sua ação no movimento sindical, através da criação de secretarias ou outras formas e unificando a intervenção com chapa única através da CUT etc.

Sobre a diretriz inversão de prioridades e onde estariam contidas as reivindicações dos trabalhadores, poderíamos associá-la, fundamentalmente, à crítica à social-democracia, uma vez que esta não combateria a exploração capitalista e se limitaria a reformas ou política reformista.

No tocante ao Estado, novamente o alvo é a social-democracia em termos gerais, pois esta procuraria apenas gerenciar o Estado burguês. Voltando-se para o Brasil, o documento critica o chamado peleguismo e o reformismo ao dizer que ambos defenderiam o atrelamento dos sindicatos ao Estado burguês.

Sobre o movimento sindical, portanto, não se adianta praticamente nada. Entretanto, o V Encontro tira uma resolução importante e denominada *O PT e o movimento popular*. Pela primeira vez e de forma explícita e sistemática, o tema movimento popular é associado diretamente às lutas nos bairros por bens e serviços e inserido ao mesmo tempo numa perspectiva socialista e de ruptura revolucionária. Tanto é assim que, não obstante o reconhecimento do PT de que ainda seria limitada sua compreensão do movimento popular e os vínculos com o socialismo, ressalta-se seu grande potencial na direção da nova sociedade, até porque, segundo o documento, alguns de seus objetivos e propostas não seriam de interesse do sistema capitalista. Quanto aos vínculos com a democracia, não se entra em detalhes, apesar da referência genérica à necessidade de medidas democráticas radicais.

Já nos vínculos com as diretrizes gerais do partido e especialmente com a participação popular, são feitas várias observações interessantes. Em primeiro lugar, passa-se a comparar, como vimos, o movimento popular com o movimento sindical e afirma-se que este último seria melhor compreendido, mais permanente, teria um caráter nítido de luta de classes e uma vasta teoria a seu respeito. Já o consumo de bens e serviços seria o campo do movimento popular e, mesmo sendo uma das frentes da luta de classes e desempenhando um papel estratégico na transformação social, ele teria uma composição heterogênea e objetivos imediatos diversificados. Dentre as suas bandeiras principais, aponta-se a participação popular nas decisões e na gestão dos órgãos do Estado e nas empresas públicas. Afirma-se que na luta popular, o suposto Estado acima das classes seria desmistificado e estimulada a idéia de um governo controlado pelos trabalhadores.

Quanto aos obstáculos enfrentados pelo movimento popular, são apontados vários, tais como: dificuldades oriundas do esgotamento das práticas no período da ditadura militar, uma vez que a Nova República teria, ao mesmo tempo, reconhecido formalmente os direitos sociais e políticos que eram negados no regime militar mas canalizados os conflitos para os espaços de negociação controlados pela burguesia e sem dispensar a ameaça ou pressão; o estágio de unificação dos movimentos populares seria desigual no Brasil, forte em alguns lugares (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo) e incipiente em outros (São Paulo e Minas Gerais); apoio da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) à Nova República, hegemonizada pelos partidos comunistas e que congregaria as associações de moradores que, em parte, estariam cooptadas. Lembra-se em seguida, que já haveria alguma elaboração teórica no partido sobre o movimento popular e são citadas a autonomia perante os partidos e ao Estado, a decisão de disputar a linha dirigente, o

impulsionamento dos parlamentares e membros do Executivo ao movimento etc. Mas, diante das questões levantadas e do papel estratégico do movimento popular na transformação social, o PT deveria traçar diretrizes para unificar sua intervenção através de propostas globais comuns, como seria o exemplo da luta pela reforma urbana e que estaria expressa nas emendas da Constituinte. Também seria preciso, definir do ponto de vista estratégico, quais as lutas prioritárias e as mais importantes conjunturalmente e observar alguns pressupostos (caráter massivo, crescimento da consciência de classe, possibilidade de unificação nacional e experiência de organização já existente), bem como a importância de uma política de alianças com outros partidos que atuassem no movimento popular etc.

Afirma-se ainda, que além da mobilização por direitos dever-se-ia, igualmente, formular políticas alternativas às do Estado, participar dos espaços institucionais com propostas próprias, manter a autonomia, denunciar a falsa participação popular acenada pelos partidos burgueses e buscar o reconhecimento dos conselhos populares visando a decisão, controle e fiscalização das ações estatais. Neste caso, como fica evidente, os conselhos populares voltam a ter alguma importância. Mas, não como antes e nem como elemento mais importante da estratégia geral visando uma ruptura revolucionária na direção do socialismo.

Vinculando-se o movimento popular, tal como tratado no documento, com a diretriz inversão de prioridades, podemos lembrar alguns aspectos parcialmente assinalados. Um deles refere-se ao campo do movimento popular, no caso o do consumo de bens e serviços. Daí as referências às lutas mais importantes desse movimento, como as relativas à educação, saúde, transporte, ecologia, combate à discriminação do negro e da mulher e especialmente habitação devido à crise da política habitacional do governo e a questão do inquilinato. Ressalte-se também, os confrontos com o Estado e os conflitos com os grandes proprietários de terra urbana, da saúde, educação e de transportes.

É assinalada a mobilização por direitos, a necessidade de formular políticas alternativas às do Estado e participação nos espaços institucionais com propostas próprias e manutenção da autonomia. Competiria igualmente ao PT, levar em conta nas suas propostas nacionais as que já teriam sido produzidas nos âmbitos local e estadual, as peculiaridades regionais, a conjuntura local e de cada movimento popular, isto é, o partido assume indiretamente uma postura de formulador de propostas ligadas ao exercício de governar.

No tocante ao Estado, já nos referimos às observações da resolução quanto aos confrontos do movimento popular com aquele e que deveriam, para o PT, ser reforçados. O partido defenderia a autonomia do movimento, combateria a política de cooptação adotada por parlamentares e membros do Executivo de quaisquer partidos, o clientelismo, eleitoralismo e o assistencialismo da Nova República. Afirma-se ainda, que a luta popular desmistificaria a visão de um Estado acima das classes e estimularia a idéia de um governo controlado pelos trabalhadores. Que se deveria também, como medidas democráticas radicais, defender a transparência do poder público.[5] Finalmente, aponta-se outras bandeiras consideradas importantes do movimento popular, como a estatização dos serviços de

transporte público, saúde e educação, fim da grande propriedade urbana, preservação do meio ambiente, combate à discriminação racial e à mulher e defesa dos direitos humanos.

Fica claro sobre o movimento popular, portanto, que, não obstante os esforços do partido para analisá-lo melhor e deixar explícito seu apoio, que admite as suas dificuldades. Em outras palavras, assim como em relação ao movimento sindical, a variável movimento, de uma forma ou de outra, também nos bairros não teria um peso tão decisivo para as ações do partido. Isso não significaria, entretanto, que o PT se excluísse dos vínculos do movimento popular com a função governativa. Tanto que fala de políticas alternativas, reivindicações mais importantes, importância de se levar em conta as propostas produzidas nos âmbitos local e regional, necessidade dos seus parlamentares e governos impulsionarem a luta popular e sua participação nas instâncias decisórias do Estado etc.

Mas, algumas questões do V Encontro, especialmente às relativas às funções programática e governativa, ficam mais claras quando confrontadas com as eleições. Passemos então, a analisar a resolução *A campanha eleitoral de 1988*, lembrando inicialmente, que algumas das formulações do partido baseavam-se no pressuposto de que haveria a disputa presidencial em 1988 e mudanças nas legislações eleitoral e partidária.

Uma outra observação preliminar, diz respeito à continuidade e reforço de uma espécie de visão centralista do PT ao privilegiar o plano nacional, estimulada, por sua vez, pela perspectiva da disputa presidencial. É neste sentido que podemos entender a pouca abertura anterior para o plano local até aquele momento, como diria Costa (1998), já que, mesmo quando o nível municipal merece alguma atenção ele aparece claramente subordinado ou tratado como algo secundário. A última observação geral, remete diretamente para o significado da campanha eleitoral e a postura dos eleitos. O que se nota, no fundamental, é que se detalha alguns pontos da campanha e lhe atribui um papel de fator de mudança na correlação de forças. Todavia, os vínculos da campanha com a função governativa no V Encontro, não merecem muita atenção. Em outras palavras, a função governativa estaria noutro plano e inserida numa estratégia de ruptura revolucionária.

Vinculando a campanha eleitoral com os princípios e valores, o documento explicita a subordinação da disputa aos objetivos maiores atinentes ao socialismo e daí compromissos dos candidatos, disseminação de uma consciência socialista na campanha etc. Quanto à democracia, fala-se de conquistas democráticas econômico-sociais e de políticas públicas e da importância de reforçar a luta democrática dos trabalhadores e, nestes casos, ela é tratada como a implementação de algumas reivindicações e de lutas dos trabalhadores e algo mais específico. Afirma-se, que o programa municipal deveria incluir os referidos pontos e funcionar como um desdobramento do Programa Alternativo de Governo (PAG) em cada lugar e projetar no plano local o programa nacional. Que sua elaboração deveria ser feita de forma coletiva, aberta e democrática e associa-se a democracia diretamente à idéia de maioria e ao processo decisório.

---

[5] Embora a proposta de transparência nunca tenha sido teorizada pelo PT, assim como a descentralização, passam a constituir-se como elementos da diretriz Estado e adotadas em alguns governos petistas.

Na diretriz participação, o principal vínculo estabelecido com a campanha eleitoral aparece quando a resolução diz que uma das principais metas seria lutar para a criação de mecanismos e canais de controle, de fiscalização e de participação popular nas decisões dos governos municipais. Também quando se requer, como um dos critérios das alianças, o apoio às lutas dos trabalhadores e ao movimento popular. Porém, mais uma vez os conselhos populares não são citados como algo central nas propostas partidárias.

Quanto à inversão de prioridades, de certa forma ela já foi referida ao falar-se das conquistas econômico-sociais e de políticas públicas a serem incluídas no programa municipal da campanha e ao enfatizar-se a importância das situações locais. Ao mesmo tempo, chama-se a atenção também para a importância do programa municipal conter as reivindicações dos trabalhadores, elaborar propostas concretas visando enfrentar os principais problemas locais e ressalta-se a dimensão temporal das prioridades, isto é, o curto e longo prazo.

Mas é no vínculo direto ou indireto com a diretriz Estado, que o conteúdo da estratégia geral do partido torna-se mais compreensível e, simultaneamente, deixa pistas para dilemas implícitos e contradições latentes. Já no início, ressalta-se que as orientações da resolução partidária visariam politizar naquele momento o lançamento de pré-candidaturas e oferecer subsídios para as atividades do partido nas eleições e que, havendo ou não a disputa presidencial em 1988, o plano global e nacional deveria ser privilegiado. Nesta direção, afirma-se que o potencial eleitoral do PT estaria ligado ao seu papel político mais amplo na sociedade e nas grandes disputas nacionais, como na Constituinte, que a luta econômica, social, política e ideológico-cultural precisariam ser enfeixadas num todo único. Apesar do otimismo em função dos resultados das pesquisas favoráveis ao partido, adverte-se que tudo dependeria da disputa política global e das propostas e posições do partido no nível local e que seria necessário ligar esta luta com a campanha nos municípios.

Mas as eleições e a conquista de cargos, e aqui emerge o núcleo da proposta, deveriam ser tratadas como parte da luta coletiva geral, entendidas como uma frente da luta de classes e que os objetivos políticos estariam ligados a uma tática de acumulação de forças, uma vez que as classes dominantes deteriam a hegemonia na sociedade. Assim, as principais metas referentes às eleições seriam: fortalecer o PT enquanto um partido socialista e com uma proposta expressa no futuro Programa Alternativo de Governo; implantar o PT em cada localidade, criar núcleos e aumentar filiados; fazer avançar a luta pelas conquistas democráticas principalmente no plano municipal; conquistar mandatos de prefeitos e vereadores e colocá-los a serviço das orientações partidária; lutar por mecanismos de participação popular nos governos municipais.

Embora sem especificar se a campanha seria para prefeito ou vereador, afirma-se que teria que haver três componentes fundamentais no seu conteúdo. O primeiro seria a oposição à direita no geral e à Nova República em particular, disseminando uma consciência socialista entre os trabalhadores e adotando-se como referência central o Programa Alternativo de Governo do PT. O segundo, versaria sobre a oposição aos representantes do conservadorismo e da Nova República no plano local. Já o

terceiro, estaria direcionado à luta por um programa municipal que adotasse as medidas já citadas e relativas às conquistas sócio-econômicas, de democratização etc. e como desdobramento do PAG. No tocante especificamente à campanha para prefeito, a preferência recairia sobre os municípios com maior peso político e onde o PT tivesse maior implantação e densidade eleitoral. Sem prejuízo da política de alianças, o partido lançaria o maior número possível de candidatos e eles deveriam preencher alguns requisitos como representatividade, trânsito e capacidade política pessoal para expressar as posições partidárias. Mas a política de alianças estaria norteada pela oposição ao governo Sarney e à direita no geral, compromisso com os pontos centrais do programa municipal do partido e apoio às reivindicações e participação nas lutas dos trabalhadores e nos movimentos populares. Além do mais, dever-se-ia avançar na construção de uma frente democrática e popular e atrair setores que estivessem em conflito com a política hegemônica da burguesia para reforçar a luta democrática dos trabalhadores. Em seguida, fala-se das alianças e relações com o PCB, PC do B, PSB, PDT, PV e Partido Humanista (PH) e, novamente, da necessidade de observar-se a perspectiva de acumulação de força nas alianças.

Quanto às responsabilidades dos diretórios municipais na campanha eleitoral, deveriam ser centradas num documento ainda a ser elaborado e destaca-se a importância de documentos produzidos e discutidos em cada município. Estes deveriam conter, além da posição do partido no plano nacional, a situação das forças políticas organizadas ou conjuntura municipal e a situação dos movimentos sindical e popular e do PT, o programa de governo e plataforma (prioridades em cada município que deveriam ser aprofundadas, prioridades de curto prazo e de aplicação imediata no governo municipal e prioridades gerais de longo prazo e vinculadas aos objetivos gerais do partido), a mobilização do partido nas lutas nacionais e locais etc. Finalmente, chama-se a atenção para avaliar, aprofundar e analisar a prática do PT nas prefeituras de Diadema, Fortaleza e Vila Velha.

Observa-se que a presença nas eleições, a conquista de governos municipais e o exercício do mandato de vereador são claramente aceitos, porém, desde que inseridos numa luta mais global e como parte da luta de classes. Em outras palavras, retoma-se a aceitação das eleições e do exercício dos mandatos tal como vimos anteriormente, mas, neste caso, sintonizados e subordinados a uma estratégia mais geral visando o socialismo. De um lado, privilegia-se a presença no campo institucional como a Constituinte e as eleições e, desta forma, atribui-se uma maior importância à variável ligada à institucionalidade. De outro, esta mesma institucionalidade é tomada como ponto de partida para a ruptura revolucionária geral. Tanto é verdade, que o próprio programa municipal deveria constituir-se enqunto um desdobramento do PAG (a ser feito futuramente e expressando novos rumos na direção do socialismo) e a campanha municipal passaria claramente a assumir um sentido mais amplo, mesmo lembrando-se, pela primeira vez em documentos oficiais, as experiências dos governos petistas.

Essas readequações, em que se trata dos mesmos temas mas se redireciona seus significados, vão constituir um dos principais aspectos do V Encontro na função programática no tocante ao âmbito

municipal e nacional. Já na função governativa, fala-se das eleições, programa municipal e conquista de governos municipais, porém dirigidas para o mandato dos vereadores e não de prefeitos, ou seja, a referência, quando aparece, é na vitória eleitoral e não, propriamente, no exercício de governar. Neste sentido também, o programa de governo municipal, como desdobramento de um futuro programa nacional ou PAG, terminaria, indiretamente, muito mais orientado para o rumo do socialismo do que, propriamente, visando governar sob o capitalismo.

É verdade que são apontados ou retomados alguns aspectos importantes de um programa no geral e especialmente em termos do município, como a idéia processual do programa, a visão do partido apresentar-se como alternativa real de governo, a elaboração de um programa municipal e a adoção de uma plataforma com propostas concretas visando enfrentar os principais problemas locais, a atenção sobre a situação das forças políticas e dos movimentos sociais, a demonstração da capacidade política, técnica e administrativa para governar localmente e a observação referente ao curto e longo prazo o que apontaria, claramente, para a perspectiva de governar. Entretanto, não detalha-se e nem são exploradas algumas questões básicas, tais como: a implementação das propostas genéricas levariam, realmente, a um processo de acumulação de forças ou introduziria os governos petistas no circuito de governar sob o capitalismo? Como seriam as futuras relações entre governos petistas municipais e um governo nacional do partido? Quais as condições financeiras e outras para governar etc.? Na realidade, se for prestado bem atenção, o centro da proposta encontra-se muito mais no seu conteúdo e no processo de elaboração do programa do que, propriamente, na viabilidade e possível aplicação em governos municipais petistas. Não obstante, alguns avanços existiram como apontamos. A questão central, diríamos, é que este avanço relativo na função governativa, de certa forma, implicava em futuros dilemas e contradições, uma vez que, governar de maneira competente o município e sem administrar sob o sistema capitalista tornava-se, pelo menos como regra, algo paradoxal.

Passemos para o último tema do V Encontro, no caso a idéia de partido, especialmente analisando-se a resolução intitulada *A construção do PT*. A preocupação central, diríamos, era com uma melhor definição e estruturação do partido para levar adiante a estratégia traçada e resolver algumas questões básicas, uma vez que já se teria saído da fase de legalização, disputado eleições etc. e precisava agora melhorar sua organização. Mas, para isso, seria necessário enfrentar algumas idéias difundidas dentro do PT relativas a partido como reflexo e direção, partido de quadros e partido de massas etc.

Entrando-se diretamente sobre os princípios e valores, novamente ressalta-se que o PT seria um partido socialista ou, mais precisamente, de classe, democrático, de massas e socialista, constituiria uma alternativa e estaria dotado de uma identidade definida e socialista. Ressalta-se em seguida, que um partido sem dirigir politicamente os trabalhadores cairia no espontaneismo, deixaria de ser um instrumento na luta pelo socialismo e não canalizaria as lutas para a transformação social revolucionária. Em outras palavras, um partido socialista seria necessariamente um partido dirigente,

mesmo que, comparado a outros partidos, o PT tivesse uma estrutura bem mais democrática internamente.

No tocante às relações entre o PT e as diretrizes, uma questão diretamente ligada à participação remeteria, a nosso ver, para um dos problemas que o partido, segundo a resolução, deveria superar, no caso a ausência de propostas políticas e da própria direção dos movimento sociais ao se confundir isto com autonomia e independência dos movimentos sociais. Em função desta visão errada, por exemplo, procurava-se separar as atividades partidárias e aquelas ligadas aos movimentos e muitos militantes terminavam alheios às instâncias organizativas partidárias. Outra idéia errada e difundida e que se deveria resolver, ainda segundo o documento, seria aquela que veria o PT como reflexo dos movimentos sociais ou representante destes no plano político ou institucional e parlamentar. No extremo, isso levaria a encarar o partido como o braço parlamentar dos movimentos e que não deveria dirigir as suas lutas, pois se estaria, desta forma, desrespeitando-os. Como se o partido não devesse dirigir politicamente os trabalhadores, respeitar a autonomia dos movimentos e, ao mesmo tempo, evitar o espontaneísmo. Ainda fala-se de uma outra idéia errada dentro do PT, no caso a que opunha partido de quadros a partido de massas quando, na realidade, tornava-se necessário um partido de militantes e que organizasse os trabalhadores ativos nos movimentos sociais e fosse capaz de dirigir as lutas sociais. Para tanto, o partido precisaria orientar a atuação dos petistas nos movimentos e no conjunto das atividades, desenvolver a democracia interna, apoiar e valorizar mais decididamente os núcleos, uma vez que eles teriam declinado e transformado-se em comitês de candidatos a partir das eleições de 1982. Além do mais, requeria-se uma centralização real do partido para dar um rumo às intervenções nas lutas e nos movimentos sociais, bem como a criação de secretarias como as secretarias agrárias regionais. Visando-se, assim, absorver e ampliar a participação dos trabalhadores rurais dentro do partido.

Quanto ao restante das diretrizes, vamos encontrar apenas uma observação mais dirigida à área rural na inversão de prioridades. Aponta-se para a relevância de aprofundar a discussão sobre o capitalismo no campo, envolver os trabalhadores rurais numa maior participação dentro do partido e na elaboração de políticas para o PT e também na assessoria para a discussão das plataformas partidárias municipais e estaduais, isto é, eles deveriam ser incluídos na elaboração das propostas programáticas na sua área.

No fundamental, diríamos, a resolução consolida e amplia a idéia de um partido dirigente e não, como anteriormente, de simples expressão dos movimentos sociais. Entretanto, o PT tenta atuar como um partido dirigente dos movimentos sociais mas não se faz nenhuma observação consistente e nem se entra em detalhes no sentido de um partido ligado a governos ou partido governante. Mesmo quando na *Resolução sobre tendências* toca-se indiretamente no assunto, diz-se que o PT teria a perspectiva de ser um forte partido da classe trabalhadora e uma alternativa real de poder popular. O que, a nosso ver, remeteria muito mais para um processo de ruptura ou de governo na direção do socialismo.

3.2. O VI Encontro, a função governativa e a intensidade das contradições

Antes de entramos diretamente na análise dos documentos e do significado do VI Encontro, ocorrido entre os dias 16 a 18 de junho de 1989, são necessárias algumas observações. Uma delas, é que ele ocorreu após as eleições municipais de 1988, onde o PT chegou a eleger 36 prefeitos e alguns deles em cidades muito importantes como São Paulo e Porto Alegre. Ao mesmo tempo, e como veremos com detalhes na Parte II desse trabalho, os confrontos e conflitos entre as instâncias partidárias e os governos municipais assumem uma dimensão pública e preocupante para o partido. Neste sentido, portanto, a análise das resoluções teria que levar em conta este aspecto fundamental, inclusive sendo o mesmo tocado pelo partido em várias ocasiões e debatido no seu interior.[6] Como diz Azevedo (1995), com um certo exagero e generalizando indevidamente para o conjunto das prefeituras, a realização do evento ocorreu num momento em que o PT estava em crise devido às responsabilidades e dificuldades referentes aos governos municipais conquistados em 1988.

A segunda grande questão, é que o VI Encontro, de uma maneira ou de outra, terminou sendo uma espécie de continuidade do V Encontro e uma aplicação deste. Nas palavras de César (1995), reafirmou-se o evento anterior aprofundando-se a análise de conjuntura, definindo-se as linhas da campanha eleitoral para a presidência, estabelecendo-se as bases de uma ação de governo, lançando-se oficialmente a candidatura Lula à Presidência e reafirmando também a concepção de socialismo. Ou, nas palavras de Azevedo (1995) ao se referir mais ao socialismo, não haveria diferença programática entre os dois eventos.

Um exemplo importante dessa continuidade e aprofundamento do V Encontro, vai ocorrer antes do novo evento. Referimo-nos, no caso, a um texto lançado para debate pelo Diretório Nacional já no início de 1989 e antes do VI Encontro. O documento, intitulado *Plano Econômico Alternativo de Emergência*, antecipou grande parte das propostas do PAG. Propunha-se, o combate à inflação com desenvolvimento sem arrocho salarial e com distribuição de renda, reforma administrativa e aumento da fiscalização, defesa do serviço público, combate ao sucateamento das empresas estatais e seu saneamento e democratização, direcionamento de parte dos juros pagos à dívida externa em fundos de investimento, expansão do mercado interno, saneamento das finanças públicas sem corte de investimento em áreas sociais, mudança na estrutura da arrecadação de impostos etc.[7]

A terceira e última questão, remete para a circunstância do evento diante do crescimento do partido e da possibilidade real de eleger Lula presidente. Para se uma idéia, distinto das outras vezes, a tese-guia foi apresentada pelo próprio Diretório Nacional, aprovada com algumas modificações e prevaleceu um certo consenso como lembra Pont (1992). Foram tiradas as seguintes resoluções: *O momento atual e as nossas tarefas*; *As eleições presidenciais e a candidatura Lula*; *Diretrizes para a elaboração do Programa de Governo*; *As bases do Plano de Ação de Governo (PAG).*

---

[6] Dentre outros textos sobre os governos petistas eleitos em 1988 e algumas questões suscitadas, consultar Vacarezza (1989), Rolim (1989), Dulci (1989) e Dulci [198.].

[7] Sobre o *Plano Econômico Alternativo de Emergência*, ver a síntese e alguns comentários de Cicone (1995).

Iniciando-se a análise pela resolução *O momento atual e as nossas tarefas*, observa-se que se repete grande parte dos mesmos termos marxistas como luta de classes e outros do evento anterior. Inclusive, é claramente afirmado que as vitórias eleitorais em 1988 decorreriam das aplicações do V Encontro como a política de alianças, definições estratégicas, tática eleitoral, opção pelo socialismo etc. e que, em função disto, o partido teria acumulado forças.

Contrastando com o desgaste crescente do governo Sarney, a recessão e a inflação daquele momento, o VI Encontro é transcorrido com expectativas otimistas ao se falar dos movimentos sociais, da possibilidade de vitória da candidatura Lula etc. O próprio PT, como fica claro no documento que estamos analisando, é visto como um instrumento capaz de disputar a hegemonia com os partidos burgueses, até porque ele exerceria hegemonia no campo do movimento operário e popular. Além do mais, e este aspecto é fundamental, embora fale-se apenas de crise de governo e não do regime e discorde-se da existência de uma crise revolucionária, a análise e algumas propostas, em alguns momentos e de passagem, tendem a resvalar para esta possibilidade mais radical com um governo Lula.

Voltando-se diretamente para os princípios e valores, prossegue-se com a visão de socialismo e a utilização de termos nitidamente marxista contidas no V Encontro. Ressalta-se também, que para enfrentar a crise do ponto de vista dos trabalhadores, seria necessário um governo democrático-popular na direção do socialismo. Quanto à democracia, quando se fala sobre ela é no sentido do governo democrático-popular ou forças democráticas e populares e não com um significado de regime político, de legalidade, de institucionalidade etc. Ou, no caso do PT, refere-se à sua democracia interna.

Relacionando-se com as diretrizes, nota-se que, mesmo com alguma reserva, o movimento social é visto em alguns trechos com algum otimismo. Afirma-se que a organização sindical já seria suficiente para barrar algumas iniciativas burguesas importantes como o pacto social, estaria-se assistindo a uma maior capacidade de iniciativa dos trabalhadores e um ascenso do movimento grevista, a greve geral teria demonstrado o repúdio ao arrocho salarial[8] e que a CUT teria avançado bastante. Mas, embora de passagem, continua-se reconhecendo as dificuldades quando se lembra que a mesma CUT teria somente uma minoria de filiados e que poucas organizações estariam bem estruturadas e em bases sólidas. A situação dos diferentes movimentos (popular e urbano, mulheres, negros etc.) seria bem diferenciada, tanto em termos de organização, mobilização e consciência.

Além do centro da tática, no caso a luta por um governo democrático e popular, existiriam eixos complementares imprescindíveis como os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores, a recusa ao pacto dominante e a construção de embriões de novos organismos de controle e de poder popular, isto é, mais uma vez não se fala explicitamente de conselhos populares. Em outras palavras, os movimentos sociais e suas respectivas reivindicações, não obstante sua importância, surgem agora

[8] O documento refere-se ao chamamento da greve geral feito pela CUT contra o Plano Verão nos dias 14 e 15 de março de 1989. Embora a paralização não tivesse atingido os objetivos imediatos quanto às reivindicações e as mobilizações tenham

como eixos complementares à eleição do governo democrático e popular, subordinados a uma estratégia mais geral onde as eleições, que antes representavam algo secundário, despontam, embora adotando-se uma perspectiva de ruptura revolucionária, como o centro da tática partidária.

Quanto à inversão de prioridades, o documento ressalta a crise no padrão de acumulação de capital no Brasil que se expressaria na grande queda de crescimento econômico na década de 80. Para enfrentar a crise da perspectiva dos trabalhadores, tornava-se imprescindível um governo democrático-popular, antiimperialista e antimopolista, com a reforma agrária, promoção do desenvolvimento em novas bases etc. Adotando-se novamente e de forma clara uma perspectiva gramsciana, diz-se que seria através da criação de um bloco histórico que se faria a ponte entre as reivindicações mais sentidas pelos trabalhadores e a luta pelo socialismo. E mesmo o atendimento das reivindicações mais imediatas, teriam o socialismo como horizonte.

Na parte ligada à diretriz Estado, aponta-se para a possibilidade de uma alternativa política para as classes dominantes através de uma variante populista neoliberal através de Collor. Ressalta-se depois, que não interessaria aos trabalhadores a estabilidade da forma de dominação daquele momento. Com a possível crise de regime, dever-se-ia questionar a tutela das forças armadas, a burocracia estatal, o arcabouço jurídico-político autoritário e conservador e o controle dos grandes meios de comunicação de massa. Neste sentido, questiona-se de modo mais acentuado e simultâneo o que seria a face repressiva do Estado e, indiretamente, a ideologia, quando se fala da comunicação.[9] Essa preocupação mais dirigida ao Estado, a nosso ver, decorreu da perspectiva de ganhar as eleições e de governar com Lula na Presidência e da própria proposta de um governo democrático-popular, uma vez que este supunha e como já nos referimos, uma nova estrutura de Estado com a construção de embriões de controle e poder popular.

Voltando-se mais diretamente para as funções programática e governativa, poderíamos dizer em relação ao programa partidário que, apesar da observação do documento de que os métodos de trabalho e o programa deveriam ser atualizados devido aos grandes enfrentamentos de classe e tensão política, não se entra em maiores detalhes, o que leva a supor que se trata da proposta mais direta e sistemática do governo democrático-popular. Na verdade, além da retomada de alguns pontos centrais do V Encontro como um todo, introduz-se e assume-se mais explicitamente a função governativa no plano nacional e, pela primeira vez, discorre-se sobre os governos municipais petistas.

Já a função governativa, podemos tratá-la inicialmente no plano nacional e sob ângulos diferentes e interligados. O primeiro deles remete para as conexões entre aquele momento e a proposta de governo feita pelo partido, onde o núcleo da análise precisa levar em conta a idéia de crise contida no documento. Afirma-se, para se ter uma idéia, que estaria havendo um crise de valores das classes dominantes e que ela seria um componente do desenvolvimento de uma crise de hegemonia política.

---

variado por regiões e categorias, foi dado um caráter nacional ao movimento e mais de 30 milhões de trabalhadores entraram em greve. Sobre o assunto, ver Pont (1992).

[9] Embora não concordemos com o exagero de Cicone (1995), quando fala que somente a partir do VI Encontro é que o PT teria chamado a atenção para estes aspectos ligados ao Estado, de qualquer forma é algo indicativo da maior preocupação do partido com o Estado.

Em termos conjunturais, o governo Sarney atravessaria uma profunda crise e que estaria combinada com o início de uma crise de regime da Nova República (polarização da luta de classes etc.). Estaria assistindo-se, portanto, a uma tendência de aceleração da luta de classes e deslocamentos mais rápidos da correlação de forças. O segundo ângulo, diz respeito ao papel do governo proposto e sua conexão com a estratégia mais geral do partido. É nesta direção, que se afirma que não haveria uma solução à vista para a crise e que se tratava da direção da sociedade e do poder, visto, por sua vez, como o final do processo. A questão do poder e a resolução da crise, assim, teriam que pender para o lado da burguesia ou do proletariado e a organização política dos trabalhadores já seria suficiente para a disputar a hegemonia política. Para enfrentar a crise da perspectiva dos trabalhadores, o centro da tática deveria ser, como indicamos, um governo democrático-popular, antiimperialista, antimonopolista, que promovesse a reforma agrária e o desenvolvimento em novas bases, fosse hegemonizado pelos trabalhadores e avançasse em direção ao socialismo.

Prosseguindo, afirma-se que não interessaria aos trabalhadores a manutenção da forma de dominação daquele momento, ou seja, poder-se-ia passar de uma crise de governo para uma crise aberta de regime. O resultado das eleições presidenciais, por sua vez, determinaria em grande parte a resolução da crise de regime e uma vitória petista aceleraria em muito a disputa política e criaria uma crise aberta e generalizada do regime da Nova República. Mas não seria, lembra o documento, uma situação pré-revolucionária ou revolucionária, pois as estruturas vertebrais do Estado (forças armadas etc.) não estariam sendo questionadas e nem estaria-se opondo um processo aberto para a constituição de um poder popular alternativo. Entretanto, mesmo ressaltando-se que, no fundamental, estaria ocorrendo uma disputa de soluções globais para a crise e daí a necessidade de articular-se a tática (governo democrático-popular) com a estratégia no sentido de aprofundar o início da crise de regime da Nova República, abre-se a possibilidade para que o referido governo e seu programa pudessem criar as condições para uma disputa de alternativa de poder.

Fica claro em relação a um possível governo federal, portanto, que a participação nas eleições presidenciais em 1989 e a perspectiva de governar é como se fossem, direta ou indiretamente, uma disputa pelo poder com as classes dominantes, não obstante a negação da existência de uma situação pré-revolucionária ou revolucionária. Tanto pensava-se em novas possibilidades, que se fala no aprofundamento da crise e num governo que avançaria na direção do socialismo. Ora, este avanço seria efetivado, como se pode concluir, pela via revolucionária ou pacificamente. Mas tratava-se anteriormente, como diria Fernandes (1989), de saltar do plano eleitoral para o plano político e seria algo muito mais complexo.

Analisando-se agora a função governativa do ponto de vista dos governos municipais petistas, afirma-se que os diversos setores da burguesia estariam tentando convertê-los em gestores domesticados e nos limites dos interesses dominantes. Dentro da tática geral, os governos municipais deveriam funcionar como ponto de apoio para a luta política mais ampla, até porque o seu desempenho também ligava-se ao processo de acumulação de forças visando enfrentar os desafios da conjuntura.

Como se ver, os governos petistas estavam igualmente inseridos e subordinados a uma visão de ruptura revolucionária em direção ao socialismo. Mas, ao mesmo tempo, cobrava-se deles um certo desempenho, o que poderia, a nosso ver, potencializar o ato de governar sob o capitalismo.[10] O que seria um bom desempenho senão governar bem no sentido de competência e eficácia? Não seria uma contradição em termos?

A segunda resolução do VI Encontro ou *As eleições presidenciais e a candidatura Lula*, desenvolve e detalha algumas questões colocadas e, de certa forma, aprofunda também os dilemas implícitos e as contradições. Vinculando o socialismo com um governo do PT, significativamente num item denominado de *A proposta socialista do PT*, ao referir-se ao um governo Lula, afirma-se que ele teria um conteúdo socialista ao criar as condições para este, adotaria como eixo do programa as reivindicações dos trabalhadores e eles seriam a força social mais importante das mobilizações e da luta eleitoral, exercendo a hegemonia na aliança social que apoiaria e sustentaria o governo.

Quanto à democracia, refere-se a ela, inicialmente, no sentido da criação de um vasto movimento democrático para apoiar a candidatura Lula e que o PT faria propostas através do binômio mudanças econômico-sociais radicais e a democracia, ou seja, é associada nestes casos a movimentos sociais e transformações mais profundas na sociedade. Afirma-se também, que o partido teria defendido na Constituinte uma verdadeira ordem democrática para o Brasil e, desta forma, retoma-se a idéia de que a democracia vigente no país seria liberal e meramente formal.

Quanto a um governo Lula, são tecidas algumas considerações sobre a democracia, tais como: seria o governo mais democrático do país ao levar as liberdades individuais e coletivas a um patamar mais avançado e, neste sentido, não se conformaria simplesmente com aquele atual Estado de direito, uma vez que a democracia seria o espaço para a criação de novos direitos; as pressões das maiorias, embora respeitando-se as minorias, deveriam ser traduzidas em mudanças institucionais, reforma institucional e reforma da Constituição. Sinteticamente, poderíamos dizer que, mesmo estabelecendo-se poucas relações da candidatura com a democracia, são evidentes algumas diferenças com a sua versão liberal: democracia ligada à maioria; espaço da criação de novos direitos; possibilidade de mudar a Constituição para satisfazer as maiorias etc.

No tocante aos vínculos da candidatura com as diretrizes, também não encontramos grandes novidades. Na participação popular, simplesmente elogia-se a greve e espera-se outras contra a inflação e é ressaltado que o partido não deixará de apoiá-las, até porque a candidatura Lula somente teria sucesso com um amplo processo de mobilização social.

No caso da inversão de prioridades, critica-se alguns aspectos da economia como a recessão, inflação, transferência de recursos do Estado ao setor privado, agravamento das finanças públicas etc. É lembrado, que o partido tinha lançado recentemente o *Plano Econômico de Emergência* e deixa-se

[10] Embora discutindo sob o prisma da democracia, vale a pena registrar a observação de César (1995). Segundo o autor, devido às responsabilidades dos governos que assumira e em função da disputa pelo governo federal, o partido chegava a explicitar uma concepção mais ampla de democracia. Tentava articular o objetivo estratégico que era o socialismo, com ações voltadas para a frente de massas e a valorização progressiva do campo institucional. Em outras palavras, diríamos: de um lado, o vínculo dos governos municipais com a democracia e, de outro, a estratégia rupturista da campanha presidencial.

claro que o principal da campanha eleitoral residiria na distribuição de renda e no fim da miséria. Mas é tratando das prováveis reações e desafios a serem enfrentados por um governo Lula, que são explicitados os obstáculos para implementar as propostas do programa e as reivindicações dos trabalhadores. Ressalta-se que além das reações das classes dominantes e de setores do Estado, haveria a pressa de segmentos das classes exploradas para apressar as mudanças, ou seja, abre-se a possibilidade de que nem todas as medidas e a curto prazo poderiam ser implementadas.

Na parte referente à diretriz Estado, provavelmente diante da possibilidade de governar, são trazidos alguns elementos novos ou tratados os já citados de maneira mais sistemática e faz-se algumas comparações com o governo estadual de Collor em Alagoas e o governo federal de Sarney. Em relação a Collor, denuncia-se o arrocho salarial imposto ao funcionalismo estadual e quanto a Sarney afirma-se que seu governo seria corrupto e imoral do ponto de vista administrativo. Ao referir-se à maneira como a sociedade brasileira viveria os grandes problemas do país, fala-se da importância da moralidade no trato da coisa pública, da ineficácia do Estado, empreguismo etc. e afirma-se que o PT seria o mais credenciado para defender um comportamento ético no governo, desprivatizar o Estado, acabar com a corrupção e os privilégios, quebrar a inércia burocrática e a ineficiência da máquina estatal. Com isto, diríamos, toca-se na face pública do Estado, antecipa-se as críticas à sua privatização e as questões de ética na administração e insiste-se no combate a alguns aspectos do funcionamento do Estado, como o empreguismo etc. Mas além de referir-se a alguns aspectos da estrutura e funcionamento interno do Estado, é quando se fala dos desafios e reações que poderiam ser desencadeadas por um governo Lula que se avança nas observações sobre o assunto. Segundo o documento, para impedir as mudanças, as classes dominantes lançariam mão de ações legais e extralegais (de dentro e de fora do governo), haveriam resistências dentro do próprio Executivo (burocracia e forças armadas), bem como do Legislativo, Judiciário, governos estaduais, empresários e suas organizações e também de potências estrangeiras. Neste sentido, mesmo dentro de uma perspetiva de ruptura, adota-se uma visão mais ampla e refere-se, indiretamente, a vários ramos e aparelhos do Estado, como os chamaria Poulantzas (1985).

Direcionando-se a atenção para as funções programática e governativa e relacionando inicialmente com o plano nacional, sobre o programa podemos ressaltar algumas questões. Em primeiro lugar, a observação mais ampla sobre o programa partidário encontra-se na afirmação de que o projeto político mais global do PT perderia sua dinâmica propulsora sem o movimento de massas, isto é, também as propostas gerais somente seriam viáveis se ancorados nos movimentos sociais. Em segundo, e como seria de esperar, o central da atenção, devido à disputa eleitoral para a presidência da República, é deslocado para o programa de governo federal. Sobre este, poderíamos destacar que o programa deveria ser um instrumento também de mobilização e organização dos trabalhadores e precisaria conter medidas visando desencadear mudanças mais profundas. Quanto às diretrizes do PAG, as quais analisaremos depois, indica-se rapidamente a importância de sua elaboração através de debates, encontros etc. Ao mesmo tempo, afirma-se que se deveria denunciar a ausência de programa

de Collor ou suas propostas conservadores, assim como o adocicamento e a direitização do programa de Brizola ao abandonar explicitamente a reforma agrária, ser vago no que tange à dívida externa, a provável aceitação da tutela das forças armadas, o estabelecimento de acordos com os empresários e partidos de direita e o abandono das reivindicações dos trabalhadores e do povo.

Voltando-se para a função governativa, vejamos como ela vai ser relacionada com a campanha eleitoral para presidente. Afirma-se que as eleições de 1989 significariam uma oportunidade histórica e tornava-se necessário saber se os trabalhadores teriam as condições, através do Governo Federal, para desencadear mudanças profundas que abrissem caminho para o socialismo. A disputa sucessória estaria ocorrendo num quadro em que a crise agravava-se do ponto de vista econômico, político e social e daí a previsão de mais movimentos grevistas e jornadas de protesto em todo o país devido à política econômica e à inflação. Fica claro, portanto, um grande otimismo sobre os movimentos, até prevendo-se a possibilidade de convulsões maiores, ou seja, mesmo dirigindo o centro da atenção ou tática para o plano da institucionalidade, contava-se que esta seria transformada ou, como poderíamos dizer, bastante influenciada pela variável ligada ao movimento. Tanto é verdade, que se volta a insistir que a candidatura deveria articular-se ao movimento de massas e às lutas sociais e seria preciso criar um bloco majoritário para ganhar as eleições e dar sustentação ao novo governo. Que naquele momento, as principais tarefas para o PT remeteriam para a consolidação da Frente Popular (PT, PSB e PC do B) em todo o país, visando atrair apoios importantes e tomar outras iniciativas, uma vez que a burguesia tentaria, especialmente nos primeiros meses, desestabilizar o governo Lula.

Em relação à campanha até aquele momento, destaca-se a articulação de uma frente com os partidos de esquerda, a ampliação de alguns intelectuais nos grupos de trabalho do PAG e a forma democrática e coletiva de construção do programa de governo, os debates de Lula com os empresários onde o presidenciável teria deixado claro a prioridade à distribuição de renda e visitas previstas (algumas não realizadas) à Alemanha Oriental, China, União Soviética e outros países. Assim, também do ponto de vista das relações internacionais, ficava claro a visão de socialismo no VI Encontro. Lembrava-se também, que o centro da campanha não seria o combate à imoralidade administrativa, mas a distribuição de renda e liquidação da miséria etc., isto é, o central seria a inversão de prioridades. Além do mais, aponta-se que a campanha deveria ser a mais democrática possível com uma ampla participação e mobilização popular e envolvendo, igualmente, o debate com mulheres, ambientalistas, negros, sindicalistas e outros agrupamentos sobre seus problemas e os do país. Neste sentido, deixa-se claro a possibilidade de absorver suas reivindicações no programa e vinculando também com a participação e inversão de prioridades.

Especificamente sobre o programa de governo Lula, afirma-se que ele deveria articular algo complexo e nem sempre compatível, no caso o apelo popular, a seriedade e coerência das medidas propostas. Mas o programa seria também um instrumento de mobilização, organização dos trabalhadores e de mudança se a eleição fosse ganha, pois que iria conter medidas dirigidas para o desencadeamento de radicais transformações econômicas, sociais e políticas capazes de mudar

profundamente a situação. O programa, adverte-se, não faria concessões de princípios nem demagogia, mas precisaria aparentar algo realizável a partir da mobilização popular, oferecer resposta aos problemas que estariam atingindo a maioria da população e articular as transformações concretas com os objetivos estratégicos do PT. Estaria sendo elaborado democraticamente, incluindo-se a aprovação das diretrizes pelo Diretório Nacional, os debates sobre o PAG, a distribuição dos 13 pontos e outras iniciativas que, na sua maioria, seriam discutidas na Frente Popular.

Observando-se globalmente o programa de governo federal, diríamos que ele continha potencialmente um dilema: oferecer respostas imediatas e concretas e, simultaneamente, articular-se à construção do socialismo. Ele conteria, digamos, um conjunto de possibilidades (algumas contraditórias) a serem efetivadas, seja as desejadas e encaminhadas pelo partido seja um certo imediatismo ou mesmo congelar-se no terreno mais abstrato dos princípios e dos valores sem uma viabilidade num governo Lula. Em outras palavras, transformar-se num simples programa de governo ou encalhar nas resoluções partidárias.[11]

O que seria um governo Lula ou, mais precisamente, qual seria seu papel e perfil diante daquele momento e da estratégia rupturista e revolucionária em direção ao socialismo? Em primeiro lugar e para se ter uma idéia melhor, lembremos alguns elementos já apontados sobre o governo, tais como: seria um governo com conteúdo socialista e um programa com as reivindicações dos trabalhadores e estes como o grupo hegemônico; constituiria o governo mais democrático do país ao elevar as liberdades individuais e coletivas a um novo patamar; combateria a corrupção, a ineficácia, a ineficiência e a privatização do Estado, o empreguismo e implantaria a moralidade no trato da coisa pública. Finalmente, desencadearia um conjunto de reações das classes dominantes e enfrentaria resistências dentro do próprio Estado e seria pressionado pelas classes exploradas para apressar as transformações que seriam expressas em mudanças institucionais via reforma institucional e outras. Em segundo, e é aqui que as coisas ficam mais claras, o governo do PT e da Frente Popular significaria uma fase no processo geral de acumulação de forças, provocaria uma ruptura no sistema político e haveriam mudanças importantes em relação ao quadro da luta de classes. O governo, portanto, não iria ser conformista e nem gerir a crise do capitalismo e simplesmente maquiar a estrutura autoritária e conservadora da estrutura política do país, mas, ao aplicar seu programa, impulsionaria as transformações requeridas pela maioria e as promoveria de forma profunda. Desta maneira, somente através de um processo de luta popular e de luta pelo aprofundamento da democracia (direito de reivindicar e lutar etc.) é que seriam superados os contrastes entre miséria e opulência no Brasil.

Sintetizando, diríamos que o papel do governo Lula seria direcionado principalmente para a construção do socialismo ou, para usar as palavras do documento e retomar uma expressão consagrada

[11] Essa mesma questão é posta em outros termos por alguns autores e lideranças do partido no mesmo ano da eleição presidencial. Para Sampaio (1989), por exemplo, deveria-se distinguir o programa político do PT (proposições estratégicas e orientações de longo prazo em direção aos objetivos finais) do programa de governo (reformas institucionais e econômicas etc.). Já Germer (1989), enfatiza a necessidade de diferenciar na campanha eleitoral o programa de um governo petista a ser

da esquerda de corte marxista, não iria gerir a crise do capitalismo. Sua ação, de certa forma, dar-se-ia em várias direções simultâneas, no caso o programa, a força social do governo que seria hegemonizada pelos trabalhadores, a incorporação e implementação das suas reivindicações e o fato de que criaria uma ruptura (embora se fale de ruptura no sistema político e não se desça a detalhes). Diferente, por conseguinte, da proposta do eurocomunismo quando este, embora sem assumir totalmente, exclui a ruptura e privilegia o parlamento como síntese das lutas como diria Coutinho (1992) seguindo Ingrao (1980;1981). Além do mais, observe-se que agora fala-se em luta eleitoral e não simplesmente em frente institucional ou algo do gênero.

Como afirma Cicone (1995), embora o VI Encontro não trabalhasse com o cenário de um rompimento iminente e favorável aos trabalhadores, o partido agia olhando para o futuro e, mesmo mantendo os pés na institucionalidade, abria a possibilidade de uma ruptura se a candidatura Lula fosse vitoriosa, uma vez que isto dependeria da reação dos setores conservadores. Em outras palavras, diríamos, era como se a disputa apontasse para a ruptura da ordem existente e configurasse a seguinte escolha: institucionalidade *versus* socialismo.

Vinculando-se a função governativa com os governos municipais petistas, novamente encontramos sua subordinação direta à estratégia referida. Afirma-se, que as expressivas vitórias da esquerda no geral e do PT em particular nas eleições municipais de 1988, expressaram uma nova relação de forças e criaram uma correlação que mudou radicalmente a disputa presidencial ao projetar Lula e Brizola. Essa vitória, por sua vez, combinada com a greve geral de março daquele ano, configuraria uma nova qualidade na luta de classes.

Relacionando os governos municipais petistas com a disputa eleitoral no plano nacional, afirma-se que eles deveriam realizar uma administração coerente com o programa transformador da campanha presidencial, criar uma boa imagem pública e credenciar o PT para que este pudesse apresentar-se como capaz para assumir os destino país e, juntamente com parlamentares e funcionários, mostrar que os trabalhadores estariam aptos para o exercício do governo e do poder. Além do mais, os governos deveriam ter iniciativas políticas e administrativas que viabilizassem os compromissos assumidos pelo partido na campanha presidencial, não obstante a situação pré-falimentar das prefeituras em função da crise do país. Que deveriam também fazer oposição ao governo central, visando corresponder à confiança depositada no partido. Diante disso, e lembrando que os governos petistas poderiam ser um fator de crescimento da candidatura Lula e seriam importantes para o próprio futuro do PT, passa-se a propor um conjunto de medidas, tais como: um esforço nacional conjunto visando superar os desafios estratégicos dos governos relativos ao transporte coletivo, elaboração democrática do orçamento e política de abastecimento; este esforço, por sua vez, deveria envolver não somente o conjunto das prefeituras mas também os parlamentares nos vários níveis e a própria militância, para compartilhar da elaboração e oferecer sustentação aos governos; na

---

apresentado no processo eleitoral e vigente dentro de um regime democrático-burguês e o programa democrático-popular que, segundo ele, supunha um Estado democrático-popular para realizar as mudanças deste mesmo programa.

campanha eleitoral teriam que ser distribuídos, vídeos sobre os governos, mensagens de Lula para a população dos municípios governados pelos petistas etc.

Podemos agora, esquematicamente e seguindo o documento, elencar o que seriam considerados os pontos positivos dos governos municipais petistas. Num item intitulado *As administrações petistas*, lembra-se da necessidade de aprofundar a discussão sobre a política dos governos. Diz-se também, que nos seis primeiros meses já se poderia apontar qualidades anunciadoras de uma nova modalidade de gestão estatal no país, como o compromisso político e ideológico com o povo oprimido, a grande dedicação à função pública, um rigor técnico-científico na tomada de decisões e a metodologia de relação democrática com a sociedade. Acrescenta-se, que os governos não foram seduzidos pelo autoritarismo e nem se deixaram inibir pela guerra travada contra eles pela burguesia e o conservadorismo.

Como pontos negativos, poderiam ser citados: os governos estariam aquém das expectativas da sociedade e especialmente das classes populares; falta de um projeto político-administrativo mais definido e capaz de polarizar social e ideologicamente as massas populares e de mobilizá-las na defesa dos governos; não identificação pela sociedade de uma marca do PT nas prefeituras e a não construção de uma imagem pública por meio de medidas concretas que repercutissem positivamente sobre as mudanças implementadas.[12] Ainda como pontos negativos, deixa-se implícito que teria havido pouca iniciativa para dar respostas rápidas, ousadas e concretas aos problemas imediatos enfrentados pela população, especialmente nos setores de habitação, saneamento básico, educação e saúde.

Observa-se que, embora não afirme-se claramente, a maioria e o fundamental das questões sobre os governos municipais petistas são dirigidas para a gestão de Luiza Erundina na capital paulistas. Isso pode ser deduzido, em primeiro lugar, devido aos conflitos ocorridos entre o governo e as instâncias municipal, estadual e nacional como veremos depois. Cumpre registrar, porém, que, tal como ocorrera com Diadema e Fortaleza, a maioria dos problemas deram-se no âmbito das relações entre o diretório municipal e o governo. Mas no caso de São Paulo, dada a sua importância, a questão extrapolava o âmbito local e afetava diretamente a candidatura Lula, bastando-se para isto lembrar a campanha que a mídia fez contra a administração. Em segundo, passava a ser a principal vitrine do partido. Em terceiro, os aspectos referidos, como rigor técnico, imagem pública, problemas de habitação e saneamento básico são típicos de médias e grandes cidades brasileiras.

Vejamos agora a penúltima resolução do VI Encontro, denominada *Diretrizes para a elaboração do Programa de Governo*, atestando que a perspectiva de ganhar as eleições e governar o país levou o partido a dar passos mais sistemáticos nas suas elaborações. Para se ter uma idéia da sua importância, segundo Pont (1992), o documento foi a base para discutir com a Frente Popular o programa de governo. Ainda para o autor, embora atribuindo ao mesmo documento algumas

[12] Como lembra Cicone (1995), no VI Encontro foi cobrado dos governos municipais o sucesso, a fixação de uma marca e o seu papel como ponto de apoio para as lutas gerais. Para Dias (1989), a disputa de projetos sobre as eleições presidenciais de 1989 colocaria em primeiro plano o desempenho dos governos petistas (especialmente os das capitais) e seria importante que eles fossem apresentados como uma nova forma de governar e expressar o rompimento com a forma conservadora de

contribuições já vistas em outros, ao comparar-se com o V Encontro teria havido um avanço em quatro pontos centrais, no caso uma clara distinção entre governo e poder, defesa da hegemonia proletária no governo democrático-popular, previsão de que este governo entraria em choque com o capital monopolista e as instituições do Estado burguês e o estabelecimento de um vínculo maior entre socialismo e democracia com a rejeição explícita da tese do partido único.

De início, o que chama a atenção sobre os princípios e valores, apesar da continuidade da estratégica traçada, é uma menor ênfase no socialismo e um maior espaço concedido à democracia. Logo no começo e mesmo mantendo os termos e expressões tipicamente marxistas (burguesia, classes dominantes etc.), afirma-se que não haveria socialismo sem democracia e na construção do primeiro estariam supostos o pluralismo partidário, liberdade de credo, direitos humanos etc. e, sem maiores especificações, diz-se que o PT desejaria construir uma alternativa de poder democrático, socialista e revolucionário.

Logo adiante, volta-se a falar de forças democráticas e socialistas como se fossem um bloco único e refere-se a uma concepção de alianças e pluralidade democrática. Contrapõe-se os grupos dominantes à democracia, ao dizer que as minorias privilegiadas no Brasil a teriam golpeado todas as vezes que os trabalhadores estavam ampliando seus direitos. Neste sentido, ressalta-se que a democracia seria uma conquista dos trabalhadores contra as classes dominantes e daí a importância de transformar-se os valores formais em valores democráticos reais, permanentes e a serem apropriados por toda a sociedade. Mas, além da associação direta entre trabalhadores e democracia e a atribuição a esta de caráter classista e de recorrer novamente à crítica marxista quanto ao formalismo da democracia vigente, introduz-se, de maneira um tanto tímida, a idéia de permanência de valores democráticos. Conclui-se que, sem a mobilização social não se fariam as reformas estruturais indispensáveis e sua efetivação dar-se-ia de forma democrática, disputando com os aparelhos ideológicos da burguesia e construindo a hegemonia nos vários campos.

No tocante às relações gerais entre as diretrizes do programa de governo e as diretrizes partidárias podemos destacar alguns pontos, uma vez que as veremos também vinculadas às funções programática e governativa. Observa-se que novamente atribui-se de forma otimista, uma grande importância à variável movimento social. Afirma-se que a mobilização popular e sindical teria derrotado a hegemonia política das classes dominantes e aponta-se para uma retomada das lutas (greve geral de março daquele ano etc.), a reconstrução de suas entidades classistas e o início de um projeto político próprio. Lembra-se também, que o crescimento do movimento social seria condição para a vitória de Lula e para a realização do governo popular articulado com o socialismo.

Voltando-se as diretrizes de governo para a inversão de prioridades, encontramos uma série de dados apontando para problemas econômicos e sociais daquele momento, como a estagnação econômica, a pobreza absoluta, concentração da riqueza, questões referentes à educação, nutrição etc. De certa forma e, em termos gerais, é a partir deste quadro traçado que o governo democrático-popular

---

governar. Desta maneira, diríamos que começava a esboçar-se no PT a necessidade de construir, além da identidade geral do

tentaria implementar seu programa. Adverte-se também que, caso ganhasse um governo de orientação neoliberal isto significaria uma maior apropriação da renda nacional pelos grandes monopólios, saque dos fundos sociais, concentração da renda, desmonte dos serviços públicos etc.

Quanto ao Estado e os vínculos com as diretrizes governamentais, ele é diretamente associado à burguesia ao afirmar-se que a existência do poder estatal indicaria que esta mesma burguesia não estaria ameaçada. Ao criticar o neoliberalismo, de uma maneira ou de outra, termina-se contrapondo-o à idéia de esfera pública, pois ocorreria o já citado desmonte dos serviços públicos e outros.

Dirigindo a atenção diretamente para o âmbito das funções programática e governativa no plano nacional, uma vez que praticamente não traz-se nada de novo sobre os governos municipais, nota-se que, em primeiro lugar acrescenta-se ao programa partidário um novo elemento, no caso as diretrizes governamentais. Em segundo, procura-se diferenciar mais explicitamente o programa partidário nacional e o programa de governo. Em terceiro, ao criticar a plataforma eleitoral de Collor, considerando-a vaga e demagógica, termina-se mais uma vez, não obstante a generalidade, tentando distinguir programa partidário, programa de governo e plataforma eleitoral.

No tocante à função governativa propriamente dita, retomemos o percurso da análise da resolução anterior e iniciemos a partir do que poderíamos chamar de contexto político num sentido mais amplo. Observa-se que se repete alguns pontos das resoluções anteriores, tais como: embora a dominação burguesia não estivesse em xeque e não existisse uma consciência anticapitalista por parte da maioria da população, assistiria-se ao fracasso da hegemonia política das classes dominantes e o surgimento de uma alternativa com a candidatura Lula; no momento, estaria ocorrendo a retomada das lutas e o início de construção de um projeto político próprio e mudança na correlação de forças; uma parcela da classe trabalhadora estaria rejeitando a hegemonia do projeto liberal-conservador e optando por uma alternativa à esquerda, que seria o PT, junto com outras forças políticas democráticas e socialistas; também veria-se a abertura de um novo período de disputa de hegemonia, com um papel central do PT e da CUT e a presença na cena política da classe trabalhadora disposta a construir seu programa e fazer valer sua hegemonia.

Prosseguindo-se, podemos ressaltar também aspectos relativos à visão sobre a institucionalidade, como os que seguem: não se enfrentaria mais o dilema antigo de apoiar projetos nacionais ou reformistas da burguesia ou cair no gueto, uma vez que, agora tratava-se da possibilidade do PT ser governo, disputar a hegemonia e construir uma força social e política; a candidatura Lula teria que ser assumida de forma ofensiva, corajosa, sem preconceito com a luta eleitoral, através das vias legais e disputando a hegemonia até mesmo no interior do Estado controlado pela burguesia; a tática para concorrer à presidência e com um programa democrático e popular, estaria associada à política de acumulação de forças e à concepção de disputa de hegemonia na sociedade e a separação disto poderia levar ao erro de colocar na ordem do dia a tomada do poder ou cair no desvio de querer reformar ou administrar o capitalismo; na campanha, deveria deixar-se claro a opção por um

---

partido, uma identidade de seus governos.

socialismo com democracia (liberdade de expressão, de organização dos trabalhadores, rejeição à idéia de partido único etc.) e que se pretenderia ir além de ganhar a eleição presidencial, mas orientando-se por um sentido histórico de transformação, de uma revolução política e social, de realização de um governo popular e de mudança da correlação de forças; a ocupação dos espaços institucionais e a construção de um projeto socialista diriam respeito à disputa de hegemonia e contribuiriam para mudar a correlação de forças.

Não deixa-se dúvidas, portanto, que a disputa presidencial conectava-se diretamente à disputa mais geral de hegemonia visando mudar a correlação de forças e que se continuava adotando claramente uma estratégia gramsciana de guerra de posição. Mas esta guerra de posição, que fora originalmente elaborada principalmente para o âmbito da chamada sociedade civil, é complementada com a visão de Poulantzas (1985) no sentido de que, também, deveria-se disputar posições no interior do Estado controlado pela burguesia. Além do mais, fica evidente, mais uma vez, que não pretendia-se apenas reformar ou administrar o capitalismo, isto é, explicita-se a posição política do chamado marxismo-leninismo ou algo do gênero. Isto é bastante reforçado ao se falar diretamente de um governo Lula, quando se ressalta que ele disputaria a hegemonia em outro patamar ao conquistar uma parte importante do poder do Estado ou centro do poder do Estado, no caso a presidência da República. Apesar de que poder e governo não se confundiriam e a vitória de Lula não significaria a conquista plena do poder político, lembra-se que o Executivo federal dispunha de muitos recursos e força institucional e que seu controle permitiria desencadear mudanças relevantes, capazes de mudar a conjuntura e de iniciar a realização do programa democrático-popular. Assim, seria a partir da presidência que se iniciaria um acelerado e radical processo de reformas econômicas, sociais e políticas visando-se criar as condições para as transformações socialistas. Em outras palavras e falando-se em termos bastante gerais, através do sistema presidencialista seria possível iniciar, com as devidas reorientações e superação dos obstáculos, medidas em direção ao socialismo.

Prossegue-se, afirmando que o governo democrático-popular teria como objetivo a criação de um poder alternativo, comprometido com a igualdade social e a liberdade, que estimularia a criação de novas esferas públicas de participação política, afirmaria a cidadania e outros aspectos centrais ligados ao fim da dominação e que não legitimaria práticas formais, alienantes e uma pseudo-participação. Mas isso exigiria a consolidação das conquistas democráticas, o fim da tutela militar, a democratização do Judiciário, o impulso à novas formas de auto-organização popular, ou seja, supunha um conjunto de fatores visando-se preparar as condições políticas e a acumulação de forças para a revolução socialista.

Acrescenta-se em seguida, que o governo democrático-popular redefiniria o papel do Estado que estaria controlado pelos interesses privados e que manipulariam a burocracia civil e militar, seria um governo a serviço dos interesses populares e das camadas médias, distribuiria renda e promoveria o crescimento econômico. Aponta-se, então, um conjunto de dificuldades, tais como: o governo seria defrontado com os interesses dominantes expressos na dívida externa, com os latifundiários, os

banqueiros, os grandes oligopólios etc., isto é, não se faria a reforma agrária, a reforma administrativa e outras mudanças sem um confronto com setores das classes dominantes; resistências das elites e classes dominantes, que procurariam paralisar ou desestabilizar o novo governo, romper com a institucionalidade e lançar apelos reacionários às forças armadas; enfrentaria limites de ordem institucional (Constituição de 1988, minoria no Congresso e Judiciário reacionário) e não institucional (tutela militar, hegemonia política da burguesia, monopólio da comunicação e propriedade dos meios de produção) para levar adiante um programa de reformas e por democracia e, daí, a necessidade de uma mobilização social para emendar a Constituição e criar condições para implantar o PAG, ou seja, seria a pressão popular o principal fator de apoio para mudanças; outros limites da legalidade institucional, que no início proibiriam a reforma agrária e absolutizariam a propriedade privada; gigantismo estatal que inviabilizaria de imediato o saneamento da máquina burocrática e daí a necessidade de manter-se grande parte dos quadros partidários fora do governo para fortalecer as instâncias partidárias e as lutas sociais visando a sua sustentação; resistências internas e obstáculos provenientes da máquina burocrática do Estado (clientelismo, corrupção, ociosidade e prepotência no trato da coisa pública).

Adverte-se novamente, que não se estaria vivendo uma situação pré-revolucionária ou revolucionária, que se deveria evitar um desfecho como o que ocorrera no Chile e que o programa não seria socialista. Na verdade, ele seria um Programa de Ação de Governo e expressaria as principais reivindicações dos trabalhadores, promoveria as reformas para tirar o país da crise e combinaria este programa com a luta político-ideológica e a disputa de hegemonia. Na mesma direção, deveria estimular-se e fortalecer os movimentos sociais, abrir canais de participação popular, criar instrumentos de poder local e um movimento real socialista, pois somente assim seria viabilizado um governo democrático-popular visando criar as condições para as transformações socialistas no Brasil. Isso não significaria, entretanto, que um governo democrático-popular não pudesse fazer nada a curto prazo e que não existissem potencialidades a explorar. Assim, aponta-se a importância de acelerar as lutas sociais e a pressão das massas, pois as chances de êxito dependeriam de uma gigantesca mobilização social e ela seria o principal instrumento para o avanço político e programático do governo. Lembra-se igualmente, que um número ilimitado de medidas poderiam ser desencadeadas de imediato (noventa dias) como passos iniciais de uma estratégia de acumulação de forças e que o PAG seria apenas um rumo geral e um conjunto de diretrizes que dependeriam de fatores como as próximas eleições e a organização dos trabalhadores.

Por fim, são retomadas as proposições anteriores da estratégia e agregadas outras observações. Afirma-se, que somente um governo em choque com a ordem burguesa e hegemonizado pelos trabalhadores poderia realizar as tarefas antimonopolistas, antiimperialistas e antilatifundiárias. O PT não acreditaria numa etapa de capitalismo popular, pois o processo seria simultâneo, de acumulação de forças e de enfrentamentos e, assim, criaria-se as condições para as mudanças socialistas. Neste sentido, poder-se-ia dizer que o governo democrático e popular e o início de transição ao socialismo

seriam um elo do mesmo processo e a passagem de um a outro não se daria automaticamente. Tendo em vista que a implementação da globalidade do programa democrático e popular somente ocorreria com a revolução socialista, tornava-se necessário construir uma hegemonia política e acumular forças para respaldar o projeto. Assim, disputava-se o governo e dispunha-se a governar com um programa, mas, ao mesmo tempo, sabendo-se que ele seria inviável no capitalismo.

Mas o socialismo, lembra o documento, supunha a ação decisiva dos trabalhadores na própria construção e a disputa em todos os campos da hegemonia para se chegar ao novo sistema pela vontade das maiorias, pois não haveria socialismo sem democracia. Afirma-se de forma um tanto ambígua, ao se levar em conta a estratégia de ruptura, que o novo governo pretenderia garantir e ampliar as conquistas dos trabalhadores contra a tentativa das classes dominantes de promoverem uma ruptura ou um golpe. E esta garantia, os trabalhadores teriam mostrado que seria historicamente possível com a prática, suas organizações e sua luta.

Essa ambiguidade, contradição ou tensão como diria César (1995), fica visível ao recordarmos que se atribuía à campanha eleitoral, ao programa e ao exercício de governo o papel de desencadear a mudança, como se fossem uma espécie de fator de revolução no sentido de que prepararíam as condições para ela. Tanto é verdade, que mesmo medidas democratizantes como as relativas ao Judiciário e outras, atuariam, fundamentalmente, como elementos para criar-se as condições para a revolução socialista, ou seja, seriam meios para este objetivo. Apesar de falar-se em democracia, democratização e criação de novas esferas públicas de participação política, o que seria algo relativamente novo no caso deste último aspecto, no essencial estes elementos aparecem subordinados à revolução socialista ou como seus elementos. Fundamentalmente, era como se pensasse em governar com uma espécie de programa mínimo e, simultaneamente, este mesmo governo, ao desencadear a ruptura e agisse numa sociedade socialista pudesse, então, aplicar o programa máximo. Isto poderia talvez explicar porque, apesar dos pesares, avança-se em algumas questões relevantes sobre o Estado, ou seja, o fato de dispor-se a governar, mesmo visando a ruptura, teria obrigado o PT a pensar no assunto e daí apontar elementos sobre o papel do Estado, reforma administrativa etc. Além do mais, nota-se que há uma clareza quanto aos obstáculos e os limites que seriam enfrentados pelo novo governo, adota-se uma postura de governar e não, como em momentos anteriores, simplesmente propagandeava-se as propostas. Tanto é verdade, que se apresentou as diretrizes governamentais e um programa de governo, no caso o PAG.

Quanto à base social e política do governo democrático-popular, deixa-se bastante claro que seriam os movimentos sociais hegemonizados pela classe trabalhadora. Mas aqui, encontramos um novo problema: de certa forma, e levando o raciocínio ao extremo, é como se houvesse uma inversão de papéis. Se antes a variável movimento exercia uma grande influência direta no programa e na trajetória do PT, agora seria o partido, através de um governo eleito que, ao ocupar parcelas do Estado ou parte da institucionalidade, quem vai tomar a iniciativa de estimular, apoiar, fortalecer e, no limite, suscitar a pressão e mobilização popular e condicionar a trajetória dos movimentos sociais.

No final, observa-se que se dar a idéia de que as mudanças profundas poderiam ser feitas pacificamente e contra a tentativa das classes dominantes de promoverem uma ruptura ou um golpe e que isto seria possível. Perguntaríamos: como?

De qualquer forma, como veremos agora na análise da resolução *As bases do PAG (Programa de Ação de Governo)*, gradativamente o partido dava passos maiores para governar ou, para usar as palavras de César (1995) ao referir-se ao documento, seria a primeira vez que o PT apresentava um roteiro detalhado em relação a um projeto de governo e lhe reservava um grande destaque. Mas esse passo adiante na função governativa, segundo Pont (1992), não ocorreu sem debates no interior do partido. Ressalta o autor e mesmo sem detalhes esclarecedores, que na preparação do texto ocorreram polêmicas referentes à transição ao socialismo. De um lado, o V Encontro teria apontado claramente para esta transição e, de outro, o documento aprovado pelo Diretório Nacional a enfatizaria menos em caso de vitória eleitoral. Corroborando isto indiretamente, Cicone (1995) afirma que no PAG deixava-se clara a opção pela via eleitoral, embora ela fosse vista como disputa de projetos, construção de uma nova hegemonia e consolidação de uma nova sociedade.

Para evitar repetições, seria desnecessário mostrar todos os detalhes do PAG. Nos limitaremos, assim, aos destaques de seus elementos centrais, as mudanças e as reorientações e chamaremos a atenção para as questões mais pertinentes.

Observando-se o documento, ele é bastante longo, tem mais de vinte páginas e está dividido em várias partes. Para se ter uma idéia geral, podemos citar seus itens. A parte I Democratização do Estado e da sociedade, está subdividida em seis partes e dispostas da seguinte maneira: Estímulo à mais ampla participação popular nas decisões do governo, criação de mecanismos de controle social sobre os órgãos da administração pública e empresas estatais; Promoção da plena soberania popular do poder civil, extinção da tutela militar (Redefinição do papel das forças armadas, Desmilitarização da administração pública, Criação de um Ministério da Defesa, Extinção do Conselho de Segurança Nacional, Eliminação do Estado de Defesa, Extinção do Serviço Nacional de Informação, Extinção do serviço militar obrigatório e criação do serviço comunitário, Nova formação dos militares, Extenção dos direitos de cidadãos aos militares, Extinção da subordinação das polícias militares e corpo de bombeiros, Reorganização das forças armadas e carreiras militares, Projetos militares, Indústria bélica, Orçamento das forças armadas); Reformas da legislação eleitoral e do sistema de representação parlamentar; Democratização dos meios de comunicação de massa; Democratização do Poder Judiciário; Incentivo à criação de mecanismos de controle social sobre a cidadania.

A parte II, intitulada O novo modelo de desenvolvimento econômico, é constituída de cinco itens gerais: Política de rendas; Mudança do papel do Estado, com recuperação das suas funções de planejamento e orientação da vida econômica; Sistema financeiro; Contra o pagamento da dívida externa; Capital estrangeiro; Um programa de emergência.

A parte III é denominada Programa agrário e sem subdivisões por itens maiores. A IV chama-se Contra as discriminações – Mulheres e encontra-se subdividida em Por um Brasil de homens e

mulheres livres e iguais; Metas e diretrizes para um programa de igualdade; Cinco metas para a igualdade (Trabalho doméstico, trabalho assalariado e mercado de trabalho, Saúde e direitos reprodutivos, Defesa das mulheres contra a violência, Uma educação não-sexista, Estruturação institucional: um Ministério ou Secretaria Especial). A parte V ou Negros, a VI que tem o título de Política de transportes, a VII denominada Saúde, a VIII referente a Política de Educação, a IX chamada de Salvar a Amazônia, defender a vida, a X que é Uma nova política enérgica, a XI com a denominação de Reforma urbana e política habitacional, a XII que é Por uma política externa soberana e a XIII, ou Defesa dos direitos e conquistas dos trabalhadores, não apresentam subdivisões. Somente com a XIV e última, no caso Ecologia e meio ambiente, é que são retomadas as subdivisões que se seguem: Questão agrária; Questão urbana; Amazônia, Pantanal e Cerrado; Litoral, Mata Atlântica e Zona Costeira; Mineração e garimpagem e Agrotóxicos.

Vinculando o PAG com os princípios e valores, chama a atenção o fato de que, diferente das resoluções anteriores do V Encontro e VI Encontro, não é o socialismo que aparece como núcleo central. Além do mais, afirma-se que ele se construiria com democracia, com pluripartidarismo e seria obra coletiva dos trabalhadores. É tocado de novo, para se ter uma idéia, apenas quando se defende a solidariedade aos movimentos que lutassem a favor da democracia, progresso social e o socialismo.

Já a democracia, é proclamada desde o inicio, seja quando se retoma o lema eurocomunista de democratização do Estado e da sociedade, seja quando se diz que o primeiro compromisso do PT seria com uma democracia da maioria, efetiva e sem limitar-se às formalidades e com ampla participação popular no processo decisório, ou seja, prossegue-se, neste caso, também com a crítica marxista ao formalismo. Em seguida, ela é associada diretamente a vários aspectos relevantes da sociedade. Neste sentido, afirma-se que não haveria democracia caso predominassem os interesses privados, a preservação dos privilégios do capital lucrativo, a prioridade à acumulação de capital, a repressão permanente contra os trabalhadores e a deformação do sistema representativo parlamentar.

Sua presença é marcante também, quando ela é contraposta ao militarismo herdado do regime ditatorial no Brasil e emerge de várias formas, tais como: afirmação de que o problema militar no país somente seria enfrentado com o desenvolvimento de uma consciência socialista; crítica ao currículo antidemocrático das escolas militares; proposta da extensão dos direitos de cidadãos aos militares como uma concepção democrática; ressalva quanto à necessidade de uma discussão democrática dos projetos militares e o seu controle por parte do governo e do Congresso; defesa da transparência e respeito aos procedimentos democráticos no tocante ao orçamento militar. Mesmo não referindo-se especificamente ao militarismo brasileiro, afirma-se que haveria a solidariedade do governo democrático-popular aos movimentos que lutassem pela democracia, o progresso social e o socialismo, ou seja, diríamos que também contrapondo-se aos regimes ditatoriais ou não democráticos.

Mas a democracia ainda surge em inúmeras ocasiões, quando se trata da participação de diferentes setores e políticas e distintos grupos sociais. Podemos dar vários exemplos: defesa da criação de um Conselho de Comunicação a ser composto por trabalhadores da área eleitos

democraticamente e pelas centrais sindicais; proposta de democratização da gestão das empresas estatais com a formação de conselhos; democratização das prioridades nas políticas sociais e a introdução de mecanismos democráticos de administração do mercado no tocante aos preços; democratização radical do Estado em relação à participação das mulheres; democratização e reorganização dos órgão ligada aos negros visando fomentar a produção cultural de origem africana; democratização dos vazios urbanos. Além do mais, critica-se o caráter antidemocrático da escola brasileira e propõe-se a democratização da gestão escolar, o controle democrático da rede pública e privada e a construção de uma escola pública popular. Também defende-se o controle democrático da gestão dos recursos do FGTS no plano local, ao referir-se à criação de uma agência de habitação e desenvolvimento urbano e considera-se que a ampliação da democracia e do progresso social teriam dependido das lutas dos trabalhadores ao atuarem também como cidadãos.

Passando-se para as relações do PAG com as diretrizes gerais, além da democratização nos vários planos, na participação popular fala-se do poder popular e outros canais de controle e participação, mas continua-se sem defender os conselhos populares. O que se encontra é a proposta de criação dos chamados conselhos institucionais ou setoriais, como os já citados Conselho de Comunicação Social e os conselhos a serem implantados junto às empresas estatais. Também acrescenta-se outros como o Conselho de Transportes e os conselhos fiscalizadores e deliberativos no município e estados na educação e na rede pública e privada.

Ao mesmo tempo, é realçada a participação de novos grupos e em novos setores quando se refere à necessidade da auto-organização dos consumidores, controle público como em transportes e defende-se a participação das comunidades indígenas, dos extrativistas e dos cientistas no tocante às hidroelétricas na Amazônia e a participação popular numa comissão técnica a ser criada sobre os agrotóxicos. Retoma-se a ênfase nos movimentos sociais além do sindical e de bairro, especialmente mulheres e negros e explicita-se a importância da participação popular das mulheres em todas as instâncias administrativas e políticas do país. Finalmente, diz-se que o governo democrático-popular, juntamente com as entidades sindicais, iria fiscalizar a aplicação dos direitos sociais constitucionais dos trabalhadores e também das leis trabalhistas.

No tocante à diretriz inversão de prioridades, não somente é reforçada a idéia de um novo modelo econômico (contraposição da distribuição de renda e políticas sociais à acumulação de capital, combate à dependência do país etc.), como agrega-se a ele de forma enfática a recuperação do Estado como planejador e orientador da economia. Acrescente-se ainda, que se diferencia algumas políticas antes assemelhadas como agrária e agrícola, indica-se com mais detalhes a importância da integração de políticas (educação e desenvolvimento, urbana com agrária e meio ambiente etc.), fala-se da necessidade de revisão de vários modelos e projetos como os atinentes ao meio ambiente e ligados ao modelo agrícola, introduz-se o tratamento a novos temos como a Amazônia e fortalece-se outros como energia e meio ambiente (reforma agrária ecológica etc.), reincorpora-se alguns agrupamentos e seus interesses como mulheres e negros, é dada uma maior atenção às diversidades regionais e locais e

deixa-se bastante claro que seriam os trabalhadores que definiriam as prioridades econômicas e sociais do país.

Quando se volta para a diretriz Estado, o PAG introduz ou consolida o tratamento de temas e aspectos importantes relativos a ele. Em primeiro lugar, argumenta-se que o Estado brasileiro seria caracterizado como o poder de uma minoria que marginalizaria política e economicamente as grandes maiorias e instrumento voltado para proteger os privilégios e interesses privados, bem como uma máquina repressiva sobre os trabalhadores. As forças armadas, por sua vez, teriam uma autonomia muito grande e tutelariam o governo e, daí a necessidade de subordiná-las ao poder civil e da importância de se criar um Ministério da Defesa absorvendo todos os setores das forças armadas, eliminar o chamado Estado de Defesa, do SNI, o serviço militar obrigatório e estender-se os direitos de cidadãos aos militares e outras medidas visando desmilitarizar o Estado no país.

Com o governo democrático-popular, o Estado voltaria a ter um papel ativo no planejamento e orientação da economia, inclusive controlando o sistema financeiro e fala-se explicitamente em desprivatizar o aparelho estatal e a necessidade da reconstituição do espaço da atividade pública, isto é, novamente contrapõe-se o privado ao público e identifica-se este ao Estado. Em seguida, ressalta-se que o setor produtivo ficaria nas mãos do Estado, que as privatizações feitas seriam revistas e defende-se, igualmente, a desprivatização do Esado na área da educação e a suspensão de recursos para o setor privado e a expansão da rede pública de ensino. Ainda em relação ao papel do Estado nas políticas, propõe-se na saúde a estatização gradativa e diferenciada por setores e o controle público. Já no sistema financeiro e em transportes, a estatização é relativizada, como se a perspectiva de governar inflexionasse parcialmente a orientação. Tanto que, no sistema financeiro afirma-se que a possibilidade seria estatizá-lo e em transportes, ao se referir a um Plano Nacional de Transporte Público, é dito que o governo agiria na direção de estatizar o setor e seria este o seu objetivo.[13]

Para realçar alguns elementos apenas tocados rapidamente em documentos anteriores, merece atenção o espaço reservado à transparência e sua defesa em várias ocasiões, tais como: quando se fala da transparência e respeito aos procedimentos democráticos em relação ao orçamento militar, bem como na política de rendas do Estado; necessidade de transparência no tocante aos beneficiários das políticas do Estado; plena transparência dos objetivos do governo sobre as empresas estatais e também no que se refere à educação. O PAG avança, igualmente, no que tange à descentralização. Ao discorrer sobre a reforma urbana e política habitacional, propõe-se a desconcentração geográfica da riqueza e da produção, valorizando as pequenas e médias cidades, a criação de uma agência nacional sobre habitação e desenvolvimento urbano, com administração descentralizada etc.Também numa parte da questão urbana, defende-se a descentralização político-administrativa e o incentivo ao poder popular localizado. Ao mesmo tempo e de forma indireta volta-se ao tema quando, em várias ocasiões, retoma-

[13] Como lembra Cicone (1995), no VI Encontro, diferente dos IV e V anteriores quando se defendia a estatização do sistema financeiro, fala-se muito mais de um papel fiscalizador do Banco Central. Ainda segundo o autor, nas políticas sociais e setoriais e distinto do V Encontro, passava-se a defender em transportes o subsídio para as empresas públicas e não para as empresas privadas, ou seja, estaria excluída a estatização do setor. Nesta última área, como vimos, há um exagero do autor. Entretanto, do ponto de vista geral é válida sua observação.

se a importância de se levar em conta as diversidades e as situações locais, como as funções locais e regionais específicas das cidades.

Encontramos ainda, o reforço da atenção ao que poderíamos genericamente chamar de estrutura estatal. Neste sentido, diferencia-se claramente a administração direta da administração indireta e argumenta-se sobre a necessidade da criação de novos órgãos como um Ministério da Defesa, Ministério ou Secretaria Especial no tocante às mulheres, a substituição do Conselho Federal de Educação (CFE) pelo Conselho do Desenvolvimento Educacional. Indica-se o incentivo a programas municipal, estadual e federal, isto é, nos três níveis de governo.

Finalmente, dando mais uma prova da perspectiva adotada de governar, o PAG defende a adoção de um programa de emergência para os primeiros meses de governo visando abrir caminho para o médio e longo prazo, oferecendo respostas aos anseios imediatos dos trabalhadores e a ser detalhado de acordo com a realidade concreta. Também como ação relevante, indica-se a adoção de um plano de emergência na educação e em energia.

Voltando-se diretamente para as funções programática e governativa, faremos apenas uma síntese, uma vez que elas, de uma maneira ou de outra, foram tocadas ao longo das nossas observações. No caso da função programática, a questão mais importante refere-se elaboração do próprio PAG e, dentro deste, a retomada da democracia como ponto central do programa de governo, especialmente se isto for comparado com as outras resoluções. Já a função governativa, além da própria ênfase na democracia e sua projeção no que toca ao Estado (democratização do Judiciário etc.), podemos ainda apontar a proposta de programa de emergência, o detalhamento das medidas, o reforço da proposta de transparência e a introdução de novos temas. Apesar disto, o PAG terminou mesmo como uma espécie de roteiro como apontou César (1995). Neste sentido, é que podemos dizer que não hierarquizou de forma sistemática e explícita as prioridades, não apontou os recursos financeiros e nem como seriam utilizados em detalhes,[14] não especificou as relações com o Congresso, governos estaduais e municipais e o Judiciário etc.

3.3. Inflexões, contradições e possibilidades abertas pelo marxismo petista

As últimas questões colocadas sobre o PAG, longe de expressarem algo isolado em relação aos V e VI Encontros Nacionais constituem, na verdade, a ponta mais visível dos dilemas implícitos e das contradições latentes. Do ponto de vista mais geral do núcleo programático do PT, poderíamos dizer que os dois eventos analisados inflexionaram em grande parte as orientações do partido em vários aspectos. Em primeiro lugar, bloquearam a direção que o programa vinha tomando no sentido de assumir, de forma progressiva, sua transição no caminho da institucionalidade. Por extensão, também mudaram o sentido que a função governativa estava tomando, especialmente a postura de assumir governos no plano estadual e algumas indicações sobre os governos municipais. Em segundo,

o núcleo programático passou a absorver um conjunto de novos temas e elementos, foram articulados com um sentido diferente e subordinados a uma nova estratégia ou linha política com diria Panebianco (1990), isto é, a aplicação das orientações gerais em situações específicas, articulação entre o presente e o futuro etc. Mas esta estratégica, e aqui reside a diferença e inflexão mais importante e global, foi claramente marcada por uma orientação ancorada em termos gerais no chamado marxismo e, mais particularmente, na sua versão gramsciana.

Em termos gerais, poderíamos dizer que a continuidade de um conjunto de elementos anteriores (Estado ligado à idéia de correlação de forças, face pública do Estado, partido dirigente etc.), embora relativamente dispersos, potencializava, em parte, essa mudança do programa. Como prevalecia no entorno a variável institucional, as dificuldades do governo Sarney, a crise do momento e a proximidade das eleições presidenciais, interagiram com o núcleo programático de tal maneira que levaram às mudanças do partido.

Observando-se o Quadro IV, temos uma idéia mais ampla das reorientações ocorridas. Grande parte da tendência Articulação, como já falamos, além de se dividir teve papel importante na inflexão de cunho leninista e principalmente gramsciano. Esta inflexão, entretanto, vai se materializar num primeiro momento de três maneiras: incorporando e reorientando numa estratégia de ruptura os elementos já presentes anteriormente (socialismo com democracia, controle operário e popular, governo democrático-popular, diferença entre governo e poder, governos municipais, necessidade de políticas alternativas, alianças e outros); consolidando ou reforçando parte ou aspectos de algumas propostas anteriores (democracia classista e como participação, referência da Nicarágua, disputa de hegemonia e acumulação de forças, políticas sociais, transparência, papel importante do Estado na economia etc.); introduzindo novos temas e orientações téoricas (democracia como criação de direitos, influência de Lênin e da estratégia gramsciana de guerra de posição, participação dos consumidores, ruptura a partir de um governo eleito etc.).

Ao mesmo tempo que essas e outras inflexões avançavam, parte delas processava-se através de ambiguidades e contradições. A democracia e a postura estatizante, por exemplo, assumem peso e importância diferentes e de acordo com os documentos. Para se ter uma idéia, enquanto todas as resoluções do V Encontro e a maioria do VI subestimam a democracia e defende-se a estatização de várias atividades, nas diretrizes de governo e especialmente no PAG do último evento, a democracia passa a ocupar um lugar central e flexiona-se a estatização. As conotações atribuídas ao Estado também são carregadas de ambiguidade, uma vez que em alguns momentos ele é caracterizado como instrumento repressivo de classes e em outros é dado a entender que seria uma espécie de correlação de forças e mutável numa disputa de hegemonia. Quanto às reformas, como ressalta Cicone (1995), não tecia-se maiores considerações até onde elas seriam possíveis e, como diria Coutinho (1992), não especificava-se também os meios para a mudança política radical.

---

[14] Expressivo a este respeito, é o fato de que lideranças como Sampaio (1989) tenham chamado a atenção para a reduzida disponibilidade de recursos financeiros a curto prazo para que o governo Lula pudesse implementar seu programa.

Mas as contradições mais importantes, vão surgir especialmente na função governativa. Relacionando no geral as duas funções, observa-se que, em relação aos movimentos sociais ou, mais especificamente no tocante à sua importância enquanto variável, mesmo expressando-se algum otimismo em vários momentos admite-se suas dificuldades. Entretanto, ao mesmo tempo atribui-se a eles a condição imprescindível da vitória eleitoral de Lula e a sustentação de seu governo, isto é, o que seria, no mínimo uma condição necessária, na verdade ainda encontrava-se no terreno dos desejos.

Assume-se participar do processo eleitoral, propõe-se ganhar as eleições, constituir um governo democrático-popular, resolver os problemas imediatos da população, democratizar o Estado e, simultaneamente, dirige-se a estratégia para uma ruptura revolucionária. Como ressalta César (1995), a disponibilidade de participar das eleições reforçava a valorização das instituições políticas e exigia propostas governamentais viáveis para resolver os problemas, porém, simultaneamente, mantinha-se a visão sobre a democracia como um espaço de acumulação de forças e prosseguia-se com a estratégia de ruptura revolucionária.

Implicitamente, adota-se de passagem a postura de não governar sob o capitalismo, mas se elaboram diretrizes de governo, o PAG e cobra-se dos governos municipais petistas uma presença e um papel mais importante, no caso governar diferente e imprimir uma marca petista. Neste sentido, insistia-se para que os prefeitos petistas cumprissem o programa partidário geral, tivessem mais iniciativas, apresentassem resultados mais imediatos, imprimissem uma marca a suas administrações e tivessem uma postura eficiente e eficaz. Na prática, é como se o partido dirigisse sua atenção para dois tipos de função governativa, uma no plano nacional e tendo o socialismo como horizonte e uma municipal com o papel de governar sob o capitalismo. Seguindo a observação de Costa (1998), os mandatos parlamentares e a atuação governativa seriam formulados em termos gramscianos, ao fazer parte de uma política de acúmulo de forças (competição eleitoral politizada privilegiando o confronto de propostas e modelos de sociedade via clivagem classista, projetos globais ao invés particularidades regionais e locais etc.). Neste sentido, é que o autor prossegue o raciocínio ao dizer que o chamado poder local estaria subordinado à idéia do poder como contrapontos e projetos globais de sociedade de classes diferentes, ou seja, os governos municipais seriam vistos como parte integrante da luta de classes, processo e acúmulo de forças no sentido gramsciano.

Sintetizando as inflexões mais importantes, diríamos que elas residem, em primeiro lugar, na adoção de uma orientação claramente marxista baseada em Lênin e principalmente em Gramsci. Como desdobramento disto, vamos encontrar uma postura negativista quanto à institucionalidade, a visão do proletariado como agente político mais importante e o abandono da orientação eurocomunista que começava a ser inserida no período anterior. Já os conselhos populares, considerados antes como os principais instrumentos e canais de participação popular, merecem uma atenção reduzida e, de certa forma, são substituídos pelo controle operário na fábrica e controle popular nos bairros (no socialismo) e pelos conselhos institucionais e setoriais (num governo sob o capitalismo). Entretanto, e aqui entra a

função governativa, ela também faz parte da inflexão geral ao ser defendida no plano nacional e no nível municipal.

Mas a visão sobre a institucionalidade passava a ser negativista, embora isto não excluísse o fato de que, agora, ela começava a ser vista como ponto de partida para a ruptura revolucionária, com a eleição nacional e o exercício de um governo Lula. Além do mais, e mesmo sem uma explicitação, seria o presidencialismo brasileiro (recursos etc.) que possibilitaria efetuar algumas transformações iniciais e, levando o raciocínio ao extremo, possibilitar a ruptura ao promover as mudanças e provocar a reação dos grupos dominantes.

Sintetizando, é a partir do V Encontro Nacional que a função governativa vai adquirir uma maior importância, especialmente porque ela passa a ser sincronizada com o programa geral de forma mais harmônica e, igualmente, ao constituir-se, com a adoção de uma estratégia de caráter gramsciana (guerra de posição, hegemonia, etc.) em uma das frentes de atividade ou, como se diz no partido, mais uma frente de luta. O VI Encontro, por sua vez, vai funcionar como um prolongamento e aplicação do evento anterior.

Além de um certo acúmulo de experiência no plano institucional (campanha das Diretas Já, Constituinte, governos municipais conquistados em 1982 e 1985 e em 1988 e o início destes últimos), o partido defronta-se, pela primeira vez, com a possibilidade real de ganhar e exercer a Presidência e governar o país. Esta possibilidade ou uma nova interação com o entorno, em função do sistema presidencialista, especialmente no Brasil, vai acelerar a condição de partido governante ou função governativa do PT. Assim, mais uma vez a variável institucional vai ter um grande peso na trajetória do partido. Mesmo levando-se em conta as inflexões, ambiguidades e contradições, torna-se inegável a transformação da função programática e o avanço da função governativa. Isto explica-se, em grande parte, pelo fato de que o PT, ao optar por inserir a questão do governo, mesmo no plano nacional e sob uma ótica de ruptura, terminou por dirigir sua atenção para a função governativa. Como já observamos, as cobranças aos governos municipais para que tivessem um papel mais relevante na eleição de Lula implicavam, de uma maneira ou de outra, na necessidade de desempenho considerado satisfatório e competente. Governar, mesmo que diferente e com uma marca específica, sob o sistema capitalista. Esse conjunto de fatores e outros, terminaram abrindo novas possibilidades e algumas reorientações para o partido.

Quadro IV
As inflexões programáticas
1987-1990

ELEMENTOS CENTRAIS	PRINCIPAIS ELEMENTOS INICIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DO PT				
	Princípios e Valores		Diretrizes Gerais		
	Democracia	Socialismo	Participação Popular	Inversão de Prioridades	Mudanças no Estado
Inflexões principais	-A interrupção da institucionalidade	- Estratégia da ruptura revolucionária - Influência de Gramsci e Lênin	- Controle operário e popular no lugar dos conselhos populares	- Indiretamente, prioridade para os interesses da classe operária	- Governar sob o capitalismo
Mudanças ou reorientação de sentido	- Democracia de cunho claramente classista - Alianças com vista à ruptura	- Guerra de posição ligada à ruptura revolucionária	- Prioridade aos operários	-	- Governar visando a ruptura
Ambiguidades e contradições	-Institucionalidade como ponto de partida para a ruptura -Importância das eleições e ruptura revolucionária	- Sem especificação dos meios	- Dificuldades dos movimentos sociais e ao mesmo tempo condição para a vitória eleitoral e sustentação do governo	- Resolução dos problemas imediatos e objetivo da ruptura	- Estado como instrumento repressivo ou correlação de forças -Estatização ou controle
Função programática	- Ruptura	- Gramsci e Lênin	-	-	- Assume-se a função governativa com dois sentidos diferentes - Vínculo entre programa e função governativa
Função governativa	-	-	- Importância das medidas de curto prazo	-	- Governar sob o capitalismo visando a ruptura - Governos petistas como parte de um projeto global - Cobrança aos governos petistas para imprimir uma marca - Importância do presidencialismo

CAPÍTULO 4

A redescoberta da institucionalidade e o modo petista de governar

Apesar de alguns autores destacarem muito mais a continuidade dos V, VI e VII Encontros Nacionais, ou não realçarem as transformações programáticas decorrentes do último evento,[1] é a partir dele que o PT entra em nova fase. Já outros analistas,[2] registram um conjunto de reorientações importantes que embasam uma trajetória diferente do partido e que seria marcada, no fundamental, pela inflexão geral de alguns elementos chaves do seu núcleo programático e pela primeira tentativa de construir uma marca de governo, no caso o chamado modo petista de governar. Mesmo que levemos em conta as diferentes interpretações ou valorizações do VII Encontro,[3] poderíamos dizer que é inaugurado um outro período do PT a partir de 1990 e que vai até 2000.[4] Neste intervalo, estão contidos os VII Encontro Nacional, o 1° Congresso (1991), o VIII (1993), IX (1994) e o X (1995) Encontros Nacionais, o Encontro Nacional Extraordinário (1998) e o II Congresso Nacional (1999).

Para entender as transformações iniciadas em 1990 e o período como um todo, é necessário que, anteriormente, apontemos alguns fatores ou variáveis que interagiram com o núcleo programático do PT e produziram as metamorfoses já no início. Em primeiro lugar, um fato mais amplo que foi o colapso do chamado socialismo real. Embora o partido, como vimos, viesse criticando essa visão de socialismo, o impacto da derrocada, mesmo que não tenha sido expresso de imediato,[5] seus efeitos progressivamente foram manifestando-se. Segundo Pont (1992), como o partido não tinha ainda avaliado de forma madura os chamados regimes do Leste, já na campanha eleitoral de 1989 não respondera à altura a ofensiva político-ideológica da direita e do conjunto da burguesia. Somente após a derrota eleitoral, ressalta, é que formou uma idéia das dimensões e das consequências da crise profunda dos referenciais e, especialmente para aqueles que ainda não tinham feito a crítica mais sólida ao estalinismo e ao modelo soviético, o abalo foi muito forte.

Em segundo lugar, devem ser destacados outros fatores que remetem diretamente para a variável institucional, no caso a derrota eleitoral de 1989 e as dificuldades iniciais dos seus governos municipais eleitos em 1988, especialmente na capital paulista. Mais uma vez, portanto, a variável ligada aos movimentos sociais não exerceu uma influência considerável ao ponto de mudar o caminho do partido. A este respeito, como assinala Ferreira (2001), a partir da década de 1990 a chamada

---

[1] No caso de Azevedo (1995), o autor analisa os três eventos como se eles, no fundamental, apenas mantivessem várias ambiguidades e contradições no tocante a uma definição mais precisa de socialismo e democracia. Já Pont (1992), refere-se a algumas diferenças nas alianças e outros aspectos secundários mas não acentua as particularidades do VII Encontro.

[2] Especialmente César (1995).

[3] Para Coutinho (1992), seria a partir do VII Encontro e do Congresso de 1991 que o partido superaria, em grande parte, algumas ambiguidades do V Encontro. Quanto a César (1995), adotando a mesma análise, afirma que teria havido uma reflexão crítica e o avanço em algumas formulações. Já Pont (2002), diz que após 1989 o PT entrou num período defensivo e passou-se a assistir a sua estagnação programática.

[4] Embora nossa análise do programa nacional termine no ano 2000, podemos registrar, a título de informação, que não ocorreram mudanças substanciais a partir desta data até as eleições de 2003 e o governo Lula.

reestruturação do trabalho e de gerenciamento terminou também influindo negativamente sobre o movimento sindical: redução das greves, mudança no conteúdo das reivindicações, fase defensiva do movimento etc. No tocante à derrota eleitoral de 1989 para a Presidência, representando um golpe muito forte como ressalta Pont (1992), o partido não ficou paralisado por alguns meses como ocorrera com os resultados de 1982. A sua inserção maior na institucionalidade, não obstante os dilemas implícitos e as contradições latentes, terminaram empurrando mais ainda o PT para a malha institucional. Apesar da derrota, a expressiva votação, a ida ao segundo turno e o fato de polarizar um campo político mais amplo levaram ao partido, como aponta Cicone (1995), a constituir-se na principal oposição ao governo Collor e a concentrar sua atenção neste caminho.

Para se ter uma idéia da disposição do PT, já no final de janeiro de 1990 houve uma reunião do Diretório Nacional para avaliar a derrota, preparar-se para enfrentar o governo Collor e participar das eleições daquele ano para deputados estaduais e federais, senadores e governadores,[6] ou seja, atividades que de uma maneira ou de outra envolviam mais ainda o partido na institucionalidade. É aprovada, então, uma política de alianças no campo da esquerda, no caso PT, PC, PC do B e PV e fixando como critérios a oposição a Collor, um programa democrático-popular, campanhas eleitorais conjuntas e uma concepção de socialismo democrático. Também flexibiliza-se as alianças ao incorporar setores do PSDB, PMDB e PDT, mesmo considerando-os como casos excepcionais e a serem referendados pelas direção nacional e as respectivas direções estaduais. De qualquer forma, a campanha de 1989 e a ampliação do campo partidário no segundo turno parecem ter influenciado, também neste aspecto, na reorientação do partido.[7] Ainda na reunião, Lula propõe, ao basear-se em experiências inglesa e italiana, a criação do governo paralelo visando manter a mobilização que houvera em torno da Frente Popular. Instalado em abril de 1990, ele deveria priorizar a formulação de políticas alternativas de governo e secundariamente fiscalizar as ações do governo Collor. Mesmo que tenha sido pouco compreendido e aceito pelo partido, a tentativa de sua criação representou, a nosso ver, mais um passo importante na institucionalidade e particularmente na função governativa, na consolidação de uma postura propositiva e a concentração do PT no papel de oposição governamental.

Quanto ao segundo aspecto da variável institucional, no caso os governos municipais, é bom lembrar que no VI Encontro, além dos elogios e críticas negativas, insistia-se na necessidade destes governos apresentarem uma marca do PT para a população, o que vai culminar com as tentativas de construção do chamado modo petista de governar. Além do mais, já em 1989, como lembra Costa (1998), fora criada a Secretaria de Assuntos Institucionais visando também acompanhar os governos municipais, socializar suas diferentes experiências e contribuir para a conformação da marca dos governos petistas.

---

[5] Para uma visão um tanto diferente, ver Lyra (1992; 1995). Embora o autor analise documentos e teses de alguns grupos internos do PT no VII Encontro e principalmente o 1° Congresso de 1991, termina, ao não apreciar algumas reorientações, apenas insinuadas ou de passagem, subestimando as mudanças operadas.

[6] Sobre esta reunião do Diretório Nacional, nos baseamos especialmente em Pont (1992).

[7] No segundo turno das eleições presidenciais de 1989, além da Frente Popular no primeiro, com o PT, PC do B e PSB e o vice deste último partido (senador José Paulo Bisol), a candidatura Lula vai contar com o apoio do PDT, PCB, PMDB e PSDB. Para uma análise da abertura e flexibilização da postura do PT, consultar Sallum Jr.; Graeff; Lima (1990).

4.1. As bases das inflexões no VII Encontro Nacional de 1990

Como apontamos rapidamente, é com o VII Encontro Nacional ocorrido entre os dias 31 de maio e 3 de junho de 1990, que o PT ingressa numa outra trajetória. Acompanhando em grande parte a análise e o raciocínio de César (1995), seria no evento que se iniciaria as redefinições que culminaria no 1° Congresso em 1991, bem como a disposição de avaliar o projeto político e a autocrítica do partido. Não é por acaso que o autor, mesmo falando especificamente do socialismo, refira-se três conjuntos de documento, no caso os da pré-fundação e fundação (socialismo como referência, mas sem uma definição explícita do partido enquanto socialista), os relativos aos V e VI Encontros Nacionais (definição oficial sobre o socialismo e o início de definições das características do novo sistema) e os do VII Encontro e Congresso (reafirmação do socialismo, mas com a definição colocada em novos termos). Ressalta também, que outra prova que o partido sentia da necessidade de uma maior discussão, é que as resoluções do evento foram consideradas como trabalhos preparatórios para o Congresso, que o texto sobre o socialismo não foi votado e ficou como um documento do DN. Ainda lembra, que a própria apresentação das resoluções denotaria as mudanças, vindo-se primeiro o texto sobre o socialismo, o segundo relacionado à construção partidária e o terceiro tratando da conjuntura e tática. Neste sentido, seguiria uma ordem diferente dos V e VII Encontros onde começava-se pela conjuntura e tática e expressava, com isto, que se deveria repensar as bases ideológicas do PT.

Contrastando com a apatia e desesperança da população, devido à desilusão com o governo Collor**,** o VII Encontro transcorreu num clima de certo otimismo com vistas às eleições de 1990. Apesar da apresentação de oito teses, terem concorrido quatro chapas e as respectivas vitórias da Articulação na tese-guia (Socialismo e estratégia) e na presidência do partido (Lula), segundo Pont (1992), em função do consenso na maioria das resoluções, o evento foi chamado de Encontro da Unidade. Foram tiradas três resoluções, isto é, *O socialismo petista*, *Construção Partidária* e *Conjuntura e tática*. No texto sobre o socialismo, como lembra César (1995), para sua redação o DN nomeou uma comissão com membros das várias tendências e, com base nas teses apresentadas, o documento final incluiu os pontos que foram considerados consensuais. O que poderia levar a concluir, que todas as correntes internas do partido, ou pelo menos sua maioria, de uma maneira ou de outra, repensaram a questão dos princípios e valores.

Iniciando a análise pela resolução *O socialismo petista*, lembremos as observações de Pont (1992). Segundo ele, procurava-se expressar o que teria sido acumulado dentro do partido em relação aos acontecimentos do Leste Europeu e o próprio socialismo, tecia-se duras críticas ao chamado socialismo real, apontava-se alguns elementos centrais pelo qual socialismo o PT lutaria e fazia-se uma longa análise da vocação democrática do PT. Ao se observar mais atentamente a resolução em termos gerais, fala-se muito mais do socialismo que não se desejava e de algo complexo que se deveria construir do que, propriamente, de um novo socialismo. Além disto, as considerações centrais e direcionadas dizem respeito muito mais à democracia e, por extensão, diríamos, à institucionalidade.

Vejamos, então, de forma mais detalhada o que diz o documento. Logo no início afirma-se que a resolução buscaria ampliar o debate no PT e na sociedade sobre a alternativa socialista. Em seguida, é dito que o partido tentou evitar um aprofundamento ideológico de cúpula e sem correspondência com a política real e as bases sociais e partidárias. Além do mais, a inexperiência política das direções partidárias também não teria favorecido o delineamento dos contornos de um projeto socialista e radicalmente democrático. Ressalta-se, que haveriam internacionalmente movimentos e forças políticas identificadas com o projeto petista, que seria necessário uma grande criatividade político-ideológica para uma elaboração doutrinária mais rigorosa e ousada e, daí, a importância de todas as forças socialistas e democráticas na formulação do socialismo. Entretanto, a própria resolução interroga: qual socialismo? E aí aponta algumas questões que teriam que ser respondidas, tais como: qual a sociedade e o socialismo? Como deveria ser organizada a estrutura produtiva; Como evitar o autoritarismo? Afirma-se também que seria uma grande tarefa histórica responder teoricamente e na prática a tais indagações, que dependeria não somente do PT e envolveria esforços de outros lugares.

Procura-se avançar em algumas respostas e que estariam explicitadas no V Encontro, tais como: necessidade de uma mudança política radical; transformação da classe trabalhadora em classe hegemônica na sociedade civil e no Estado. Adianta-se outras generalidades, mas, relativizando o discurso marxista anterior, lembra-se que o PT não via o socialismo como algo inevitável e decorrente necessariamente das leis econômicas do capitalismo, porém seria muito mais um projeto consciente dos explorados e oprimidos onde as maiorias sociais governassem de fato, envolvendo a ética e o reestabelecimento da unidade entre socialismo e humanismo. Que o socialismo no Brasil deveria inspirar-se na tradição de lutas populares no país, implicar em solidariedade humana e na constituição de um sujeito democrático coletivo sem negar as singularidades individuais, na igualdade entre os cidadãos, vigência do pluralismo e o favorecimento de uma democracia integradora e universalista.

É realçado que no PT, desde seu início e apesar das distinções e tensões dialéticas no seu interior, suas correntes seriam unidas por um projeto comum de uma sociedade sem exploração e opressão. Por ambicionar uma sociedade alternativa e socialista e, por ser anticapitalista, o partido também tornou-se crítico da social-democracia pelas seguintes razões: a social-democracia não apresentaria nenhuma perspectiva de superação do capitalismo; ela acreditava que sem a mobilização de massas pela base seria possível, via governos e instituições do Estado (principalmente o parlamento), chegar ao socialismo; o Estado era considerado como algo neutro e considerava-se possível compatibilizar a eficiência capitalista com uma transição tranquila para outra lógica econômico-social. Com o decorrer do tempo, arremata o documento, a social-democracia abandonou não somente a crença numa transição parlamentar ao socialismo, mas o próprio socialismo.

Mas o PT também não acreditaria no chamado socialismo real, pois ele seria incompatível com o seu projeto partidário. E apresenta-se outras razões para a discordância: identidade democrática do PT e seu compromisso estratégico com a democracia; carência de democracia política, econômica e social e inexistência de uma democracia de base no chamado socialismo real; vigência de um

pluripartidarismo meramente formal; simbiose do partido com o Estado; o domínio de uma burocracia e um planejamento verticalista e autoritário; defesa por parte do PT, do progresso, da liberdade e da importância atribuída às particularidades de cada processo social etc. Como decorrência, defende-se: o socialismo seria radicalmente democrático ou não seria socialismo. Após elogiar a Nicarágua por sua equidade política e civil, é lembrado que o PT foi o primeiro partido no Brasil a apoiar a luta democrática do Solidariedade, posicionando-se contra o totalitarismo, solidarizando-se com a luta por regimes democráticos nos países do socialismo real e as conquistas democráticas conseguidas. Em termos da economia, defende-se uma democracia econômica com a propriedade social e não a propriedade estatal,[8] a superação da lógica do mercado capitalista e do planejamento autocrático e estatal, a compatibilização da produtividade com nova organização do trabalho e a democracia na gestão da unidade produtiva. No terreno político, argumenta-se que o socialismo deveria não somente conservar, mas ampliar as liberdades democráticas conquistadas sob o capitalismo e que seus limites seriam dados pela institucionalidade democrática (liberdade de opinião, organização etc.).Além do mais, deveriam ser contemplados instrumentos de democracia direta (participação das massas na direção do processo político e da gestão econômica) em conjugação com mecanismos de consulta popular e instrumentos da democracia representativa.

Vejamos agora, como a resolução sobre o socialismo aborda a democracia. Em termos mais amplo, além das indicações já feitas no tocante às suas relações com o socialismo, podemos sintetizar como a resolução toca no assunto. Ao falar sobre algumas questões gerais que deveriam nortear a construção de uma sociedade socialista no Brasil, afirma-se que se deveria favorecer, igualmente, uma democracia integradora e universalista. Em seguida, aponta-se para a necessidade de inspirar-se num internacionalismo democrático e socialista e propõe-se uma democracia econômica no socialismo destacando-se a vigência da propriedade social a ser decidida democraticamente pela sociedade. Esta democracia econômica implicaria também, por sua vez, a superação da lógica do mercado capitalista e do planejamento autocrático e estatal e envolveria, ao mesmo tempo, a gestão de cada unidade produtiva e um planejamento estratégico controlado socialmente. Considera-se que somente os trabalhadores e as massas populares é que se interessariam pela democracia, uma vez que a burguesia brasileira não teria compromissos históricos com a democracia, tratando-a como mera questão tática. Nesse sentido, seria fundamental a instituição de uma democracia qualitativamente superior, visando assegurar que as maiorias governassem a sociedade socialista pela qual se estaria lutando.

Relacionando-se a democracia diretamente com a prática do PT, é realçado que ele já teria nascido com propósitos radicalmente democrático, inclusive com vários de seus membros sendo assassinados por estarem na vanguarda da luta pela democratização do Brasil. Que o partido, além de combater o regime militar ou denunciar a transição conservadora, já nos seus primeiros documentos defendia que a plena democratização do país pressupunha a superação do capitalismo. Que a democracia teria uma valor estratégico, simultaneamente meio e fim. Por ser democrático, o PT

[8] Como ressalta Osaí (1996), a bancarrota do chamado socialismo real teria golpeado o estatismo de esquerda (planejamento

também tornou-se anticapitalista, já que este sistema, ao ser refratário à partilha fraterna da riqueza social, negaria o pressuposto de qualquer autêntica democracia e seria o responsável por crimes odiosos contra a própria democracia. A própria democracia interna do partido e suas relações com os movimentos sociais e a sociedade civil, mostraria a vocação democrática do PT, ou seja, a democracia seria um requisito essencial na vida social e também no dia a dia. Acrescenta-se, que haveria uma outra dimensão democrática do partido, no caso o seu pluralismo ideológico-cultural e a inexistência de uma filosofia oficial. Afirma-se ainda que, diante dos fracassos do socialismo real, o partido estaria convocado a relançar eticamente e historicamente a perspectiva da democracia socialista.

Vejamos agora, comentários importantes de César (1995) e centrados na resolução vista anteriormente, sobre o socialismo e especialmente no que tange à democracia. Para o autor, apesar das maiores definições sobre o socialismo terem sido remetidas para o Congresso, a democracia é muito valorizada, transformada em eixo de análise e orientadora das discussões sobre o socialismo e este é encarado como a radicalização da democracia na economia, na política, nos costumes etc. Acrescenta, que a novidade agora é que a democracia estaria sendo apresentada como requisito fundamental para superar o capitalismo e fator de unificação do partido. Que ela constituiria também um valor estratégico, o que, para o autor, ultrapassaria Gramsci e a situaria mais próxima do que poderia ser definida como pós-gramsciana.[9] Mas, permaneceria uma tensão no partido, uma vez que critica-se a social-democracia mas não deixa-se claro a concordância ou não com um caminho parlamentar para o socialismo. Mesmo considerando-se a democracia como um valor estratégico, abre-se a possibilidade da via revolucionária e disruptiva como legítima, não obstante não especifique-se a opção em termos de curto, médio e longo prazo. Entretanto, logo depois, o próprio autor lembra que, ao retomar-se a idéia de que os trabalhadores deveriam dirigir a sociedade e o Estado, isto seria reinterpretado com uma nova ótica ao não falar-se mais na mesma ruptura revolucionária. O que remeteria, segundo ele, à democracia como valor permanente e objetivo estratégico e mostraria a visão de democracia radical como predominando nas análises do partido.

O que fica mais claro na resolução sobre socialismo, além da predominância sobre a democracia e das pertinentes observações de César (1995), é que tanto o socialismo não desejado como a democracia proposta exprimem um espécie tentativa de retorno, no fundamental, às orientações do eurocomunismo.[10] Isso transparece muitas vezes, apenas trocando-se alguns termos e expressões,[11] tais como: ao invés de assumir-se a democracia como valor universal, tal como a

---

burocrático etc.).

[9] Como César (1995) deixa claro, sua formulação está baseada em Coutinho (1991), isto é, ele concorda com a análise eurocomunista.

[10] Embora Toledo (1994) ironize o que chama de redescoberta da democracia por parte de setores da esquerda e da intelectualidade após 1990, como decorrência da chamada queda do muro de Berlim, não a analisa como uma influência do eurocomunismo. Aponta vários elementos, citando como as duas principais referências originais Carlos Nelson Coutinho e Francisco Weffort e como um dos exemplos Marco Aurélio Garcia.

[11] Mesmo levando-se em conta algumas diferenças específicas, o livro de Weffort (1984), que foi um dos principais teóricos do PT sobre a democracia durante muito tempo, elogia o artigo de Coutinho (1980) originalmente publicado em 1979. Na maioria das vezes troca os termos e refere-se à democracia como meio e fim, democracia como valor geral e, de passagem, também usa a expressão do eurocomunismo mais utilizada por Coutinho (1980), no caso a democracia como valor universal. Além do mais, Weffort (1984) ainda fala de democratização da sociedade e do Estado e complementação entre democracia

defendera Coutinho (1980) seguindo a orientação eurocomunista, encontramos outras denominações como democracia integradora e universalista e democracia como valor estratégico e meio e fim; defende-se a chamada democracia de base e instituições políticas representativas autônomas, sem indicar, como o faz Coutinho (1992), que essa expressão é também uma das bandeiras do eurocomunismo; volta-se a propor a conservação e ampliação da democracia e a conjugação das democracias representativa e direta que, igualmente, são defendidas pelo eurocomunismo.[12]

Dirigindo nossa atenção para as diretrizes gerais do partido e voltando-se para os vínculos com a participação popular, não encontramos grandes novidades em termos mais amplos. Como regra, limita-se a repetir propostas anteriores bastante genéricas e sem muitas contradições com os textos anteriores e entre si, tais como: numa sociedade socialista seriam as maiorias que governariam de fato; sem a mobilização das massas pela base não chegaria-se ao socialismo; ao falar-se de democracia econômica ressalta-se sua efetivação na gestão de cada unidade produtiva, especialmente com os conselhos de fábrica; deveriam ser contemplados instrumentos de democracia direta (participação das massas na direção do processo político e da gestão econômica) e a serem conjugados com mecanismos de consulta popular da democracia representativa; importância da relação democrática do PT com os movimentos sociais etc.

Quanto à inversão de prioridades, também no essencial a questão mais importante encontra-se ao voltar-se a falar, como analisa César (1995), em trabalhadores num sentido mais amplo, sem hierarquizar setores e nem atribuir aos operários ou proletários a condição de agente político, o que implicaria, a nosso ver, num campo mais abrangente de prioridades. Amplia-se desta forma, os grupos sociais a serem representados pelo partido, passa-se a considerar que todos estariam num mesmo bloco e interessados no socialismo, como o proletariado industrial, a juventude, os intelectuais, trabalhadores e pequenos proprietários rurais etc. Neste sentido, para o autor teria havido uma autocrítica quanto à necessidade de alargar o campo de atuação do PT além dos movimentos sindicais e populares.

No tocante ao Estado, a resolução limita-se muito mais a críticas antigas ao regime militar, a ressaltar que a reforma do Estado não deveria cingir-se a algo conjuntural mas passando por definições estratégicas, a lembrar a diferença entre propriedade social e propriedade estatal, criticar o planejamento autocrático e estatal e defender um planejamento estratégico controlado socialmente. Neste sentido, praticamente não se adianta nada sobre as diretrizes no sentido mais amplo no documento sobre o socialismo.

Resumindo, no fundamental não adianta-se nada sobre as diretrizes no sentido mais amplo no documento sobre o socialismo. Em relação ao programa, ou função programática, deve ser realçada a iniciativa de retorno às orientações do eurocomunismo, em que pese algumas passagens contraditórias ou tensões como as prefere chamar César (1995).

---

direta e democracia representativa, isto é, bandeiras do eurocomunismo. Já no mesmo ano do VII Encontro, Garcia (1990) vai defender a democracia política como um fim em si mesmo e valor estratégico e permanente.

[12] Evidentemente, não estamos atribuindo ao eurocomunismo a exclusividade da defesa da articulação da democracia direta com a democracia representativa, uma vez que, como assinalamos anteriormente, outros autores e ao seu modo, já vinham fazendo a mesma proposta. Apenas queremos lembrar, que, ao lado de outras bandeiras, foi também uma de suas marcas.

Passando-se para a análise da resolução intitulada *Construção partidária*, observa-se que ela também segue essencialmente os mesmos caminhos do documento anterior. Sobre o socialismo, por exemplo, lembra-se que as mudanças no Leste Europeu teriam obrigado o partido a fazer um reexame profundo da teoria e da prática que vinham sendo adotadas, que seria necessário reformar e desenvolver diretrizes de organização partidária e diretrizes referentes ao socialismo, firmar a compreensão de socialismo democrático e avançar numa estratégia de revolução socialista no Brasil. Posteriormente, fala-se da disposição do PT naquele momento para disputar a hegemonia no rumo do socialismo, associando isto diretamente com ações do partido voltadas para a sociedade e em várias direções (desorganizados, entidades da sociedade civil etc.). Quanto à democracia, novamente fala-se de um socialismo radicalmente democrático e dirige-se a atenção para as relações do partido com a sociedade e nas várias maneiras possíveis (através de notas, dos governos e parlamentares petistas etc.), bem como da importância de adotar-se uma ação organizada e planejada, especialmente para os grandes contingentes despolitizados e desorganizados. Cita-se ainda os trabalhadores organizados, negros e entidades da chamada sociedade civil como as Igrejas, OAB, Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e outras e aponta-se sua importância. Ressalta-se, que seria na sociedade civil que se daria a disputa da hegemonia e do poder e por onde deveria-se criar novas condições para ampliar e consolidar a democracia. Em outras palavras, vamos assistir uma abertura para o conjunto da sociedade e maior valorização da sociedade civil como afirma César (1995), e retoma-se a necessidade de vínculos políticos com ela e as relações estreitas entre hegemonia e democracia. Desta maneira, abandona-se as conexões anteriores de hegemonia e ruptura revolucionária e, ao propor novamente a ampliação e consolidação da democracia, reintroduz-se a proposta do eurocomunismo e a democracia volta a ser estreitamente vinculada à sociedade civil.

No tocante ao funcionamento do PT, lembra-se da importância do pluralismo no seu interior, sua democracia interna, critica-se o predomínio que estaria ocorrendo através do que o documento chama de democracia eleitoral. Insiste-se na questão da democracia interna, envolvendo desde a necessidade dos núcleos, sua abertura para a sociedade e uma maior flexibilidade e incorporação das tendências internas, inclusive com a proposta da representação proporcional (a partir de 10% de votação nos Encontros) em todas as instâncias de direção.

Relacionando-se a construção partidária com as diretrizes gerais e especificamente com a participação popular, o que se observa é a ênfase dispensada a outros segmentos sociais e o reconhecimento de que os setores populares e a própria inserção do partido, ainda apresentariam debilidades, ou seja, indiretamente aponta-se para a fragilidade da influência da variável ligada aos movimentos sociais. Assim, repete-se a importância do PT assumir o papel de partido dirigente junto ao povo e impulsionar a auto-organização, inclusive como uma contraposição ao seu crescente assento na institucionalidade. Provavelmente como decorrência da derrota eleitoral de 1989, é explicitamente admitida a existência e relevância dos grandes contingentes de despolitizados e desorganizados e a necessidade de uma atuação nesse campo, que seria estratégico para a construção do PT. Desta forma,

lembra-se que a ação partidária teria que ser diferente daquela com os setores organizados e classes médias intelectualizadas, precisando-se ter alternativas massivas de comunicação e outras. É também reconhecido, que os trabalhadores organizados representariam uma minoria no conjunto da classe trabalhadora e que se tornava preciso uma ação mais decidida e, igualmente, uma política de relações raciais a ser construída através de encontros, seminários etc. Aponta-se para entidades da sociedade civil como as Igrejas, OAB, ABI, entidades culturais e outras e a necessidade do PT agir nessa direção e é dito, claramente, que o partido estaria débil exatamente no seu campo privilegiado de ação, no caso os núcleos por categorias.

No caso da diretriz inversão de prioridades, o fato do partido dispor-se a diferentes e amplas relações com variados setores da sociedade, vai ampliar, a nosso ver, a possibilidade de absorver uma gama maior de reivindicações e interesses. Não parece ser por acaso que, mesmo não referindo-se diretamente à avaliação da campanha de 1989, insiste-se na necessidade de uma maior abertura para a sociedade e na importância de elaborar-se políticas específicas para as diferentes bases sociais do partido e setores e dirigir-se para o conjunto da sociedade na busca de uma hegemonia petista na sociedade. Ou, para usar as observações de César (1995), pela primeira vez decide-se criar políticas para atuar junto aos contingentes despolitizados e desorganizados e retoma-se os documentos de origem do partido no tocante à importância e especificidade das questões referentes à cultura e raça, uma vez que os operários e proletários não mais estariam no topo da hierarquia quanto aos agentes políticos representados pelo PT.

Passando-se para a diretriz Estado e encarando-a de um ângulo mais geral, ela é mais apontada de forma indireta, seja nas referências a poder e governo seja nas relações do partido com a institucionalidade. Desta forma, colocaremos apenas de passagem e de forma sintética os pontos mais relevantes. Ressalta-se, por exemplo, que embora a ação do partido não deveria se restrita e nem subordinada ao campo institucional, ela estaria incorporada na construção de uma alternativa de poder dos trabalhadores e que o PT não reduziria suas atividades aos lugares reservados pelas classes dominantes para a disputa política, no caso o parlamento e os governos. Ao lembrar que o partido estaria cada vez mais envolvido na institucionalidade, considera-se que se deveria, como um reforço, levar em conta sua importância como impulsionador da auto-organização, embora fosse reconhecida a inexistência de uma proposta no que diria respeito à sua relação com a institucionalidade.

Quanto às funções programática e governativa, vistas inicialmente de uma maneira global e vinculando-as com a construção partidária, são necessárias, igualmente, algumas observações. No caso da função programática ou programa, em primeiro lugar temos que relembrar a situação em que o partido encontrava-se, isto é, passando por um momento de reflexão acerca de suas proposições. Em segundo, a resolução deixa isto bastante claro, a crescente inserção do PT na institucionalidade potencializava mais ainda os dilemas anteriores e cobrava a solução das contradições, até porque, a convivência das duas frentes de atuação, na intitucionalidade e nos movimentos sociais, exigia uma opção a este respeito e uma política para isto. Para se ter uma idéia, afirma-se no próprio documento e

é bem lembrado por César (1995), que se deveria reformar as diretrizes fundamentais estabelecidas parcialmente no V Encontro. Poderíamos exemplificar com as alianças, uma vez que, mesmo falando-se das dificuldades de levá-las adiante em função de muitos partidos não serem programáticos e nem homogêneos em termos nacionais, flexibiliza-se ao se falar de partidos do campo progressista e popular, ou seja, introduz-se a genérica categoria denominada progressista como uma maneira de justificar a decisão.[13] A resolução indica, inclusive, que se deveria reformar e desenvolver também diretrizes sobre o socialismo, firmar a compreensão de um socialismo radicalmente democrático e avançar numa estratégia de revolução socialista no Brasil.

É interessante observar que, além de alusões rápidas e baseadas no V Encontro e repetições eventuais de deliberações do evento (partido socialista, revolução socialista, luta de classes e outras), o raciocínio vai sendo levado para uma revisão de posições, embora isso possa também aparecer de forma amena, como necessidade de reformar e desenvolver a identidade partidária ou coisas do gênero. Tanto que, após as questões citadas e outras (crescente ação do partido na institucionalidade, possibilidade de cooptação dos movimentos onde o PT estaria governando), diz-se, com todas as letras que, se não seria propriamente uma crise, seriam desafios graves que o PT estaria enfrentando. É concluído que as questões mais relevantes seriam a definição de socialismo e a estratégia da revolução brasileira, relações do partido com a sociedade e com suas bases de apoio, democracia petista e a articulação da intervenção na institucionalidade e no movimento de massas. Em outras palavras, dever-se-ia mudar algumas coisas centrais do programa ou do seu núcleo programático. Quanto às relações com a sociedade, fala-se das várias maneiras de efetivá-las (por meio de notas, governos, parlamento etc.) e daí a importância de adotar-se uma ação organizada e planejada, especialmente para os grandes contingentes despolitizados e desorganizados, como teriam mostrado as dificuldades da campanha de 1989. Cita-se também os trabalhadores organizados, negros e entidades da sociedade civil como as Igrejas, OAB, ABI e outras, ressaltando-se a sua importância, advertindo que seria através da sociedade civil que se daria a disputa da hegemonia e do poder e por onde poderia-se criar as novas condições visando ampliar e consolidar a democracia.

Fica claro, portanto, que os desafios encontrados na campanha de 1989 ou variável institucional, vão igualmente influenciar a ação do partido em relação a novos contingentes sociais, no caso os despolitizados e desorganizados. Nesse sentido, a ação partidária deveria ir além dos segmentos organizados e abrir-se para outros setores da sociedade, ou, na linguagem do documento, disputar a hegemonia e ter propostas no embate ideológico e político, como se a hegemonia passasse, agora, a ser concentrada, fundamentalmente, no campo ideológico. Daí, por exemplo, o grande papel a ser atribuído à chamada comunicação de massa como jornais, televisão e outros. Posteriormente, fala-se da disposição do PT, naquele momento, para disputar a hegemonia no rumo do socialismo, associando isto diretamente com ações do partido voltadas para a sociedade em várias direções (desorganizados, entidades da sociedade civil etc.). Entretanto, como ressalta César (1995), não

[13] No VII Encontro, como lembra Pont (1992), foi recomendada a ampliação das alianças] para setores do PDT.

abandonara-se totalmente a idéia de acúmulo de forças e de ruptura revolucionária, ou seja, a contradição entre as duas estratégias ainda não estaria totalmente resolvida. Provavelmente por isto, é que a resolução afirme que a convivência no interior do partido das duas frentes de atuação (institucional e ligada aos movimentos sociais), algumas vezes teria gerado conflitos. Neste sentido, alguns militantes estariam criticando um peso muito grande na frente institucional, enquanto que os petistas que atuavam nesta área começariam a ficar muito independentes do PT. Além do mais, estaria igualmente ocorrendo problemas de funcionamento dentro do partido, descompasso entre sua importância e a estrutura orgânica e contradições entre o discurso e a prática. Isso implicaria, por sua vez, na necessidade de um profundo reexame da concepção de partido, numa visão clara de construção partidária, um conhecimento mais profundo da realidade e das diferenças e semelhanças entre as regiões e cidades e de outros aspectos, que decorreriam, também, da concepção de socialismo e do caminho para sua construção.

Dessa maneira, diríamos que, a perspectiva real de governar o país e o fato de administrar várias prefeituras com suas questões específicas, ao combinar-se com a inserção crescente na institucionalidade e a urgência de oferecer respostas concretas (naturalmente governando), estaria criando novos conflitos, tensões e dilemas dentro do partido. A solução desses novos dilemas, teria que se dar através de outras opções e é aqui que entra a reorientação, ou nova inflexão decorrente da interação com um entorno diferente, como apontaria Panebianco (1990). Será como um produto dessa interação do núcleo partidário, com o ambiente, que vão emergir mudanças nesse próprio núcleo programático como já vimos em parte: a tentativa de retorno às orientações do eurocomunismo, a incorporação de novos setores sociais etc.

Dirigindo nossa atenção para a função governativa no geral, poderemos dizer, de princípio, que a própria reorientação programática, mesmo que ainda eivada de elementos contraditórios, vai fortalecer o papel do PT enquanto partido governante, especialmente devido ao retorno da influência do eurocomunismo. Não é por acaso, que novamente o governo paralelo seja citado e, num item significativamente denominado relação com a institucionalidade, afirme-se que, a qualquer momento, o partido poderia ser chamado a governar também a Presidência da República. Isto implicaria, a reflexão sobre as relações com a institucionalidade e uma reflexão dramática para oferecer respostas concretas. Como o partido fizera opção de ocupar espaços (crescente nos últimos dez anos com vereadores, prefeitos etc.), segundo o documento tornava-se necessário elaborar uma política no tocante a essa frente, a relação dela com as demais e com o próprio projeto estratégico. Mesmo considerando-se o esforço de elaboração partidária na frente institucional, como o caráter do mandato, o PT não teria elaborado uma política para o setor. Exemplos da não elaboração seriam a tensão derivada da imprecisão dos papéis do partido e do administrador, relação entre as instâncias e explicitação e diferença entre respeito à autonomia e independência absoluta.

Prosseguindo nos vínculos do partido com a institucionalide e, particularmente sobre os mandatos, são tecidas algumas considerações. Ao prosseguir com a idéia de uma política de acumulação de forças, mesmo sem a adoção da idéia de ruptura, afirma-se que os objetivo na relação com a institucionalidade seriam os seguintes: ocupar os espaços, visando mostrar que seria possível uma nova forma de gerir a coisa pública, colocando o aparelho de Estado, mesmo com suas características e limitações, a serviço dos oprimidos da sociedade; estimular a organização democrática e participativa da sociedade, priorizando os setores mais explorados; criar uma tribuna ampliada, para denunciar e propor novas formas de organizar a sociedade; colocar os mandatos como instrumentos de crescimento social do partido na busca de hegemonia da maioria da sociedade e na perspectiva do socialismo. Observa-se que, na relação com a institucionalidade, retoma-se as diretrizes gerais e é fortalecida a função governativa. Envolvendo, desta forma, é claro, os governos e visando indicar uma nova maneira de governar. Em outras palavras, equivaleria a governar de forma diferente e assumir a função governativa, mesmo que esta estivesse ainda subsumida dentro de um projeto maior de hegemonia e socialismo mas, excluindo-se agora, a ruptura revolucionária.

Mas esses objetivos apontados no documento, como é reconhecido, estariam longe de serem alcançados na frente institucional. Adianta-se em seguida, outros aspectos que remeteriam muito mais para as relações das instâncias partidárias com os parlamentares no geral e, diríamos, com os governos, tais como: necessidade de se estabelecer uma concepção dos mandatos no sentido de uma relação entre o projeto do partido, vontade e necessidade dos eleitores e o próprio projeto do mandato e dos apoiadores; visão do mandato como uma relação de mediação e síntese permanente, não considerando-se o mandato como sendo do eleito, dos eleitores ou do partido, o que seria simplismo; importância do partido tomar a iniciativa de coletivamente com a bancada, na relação individual ou com o prefeito, planejar, executar e avaliar de forma permanente os mandatos; levando em conta a autonomia das instituições e que governar seria mais amplo e voltado para o conjunto da sociedade, o partido deveria ser ousado na proposição de políticas e na iniciativa dos debates. Mas isto supunha, como está reconhecido no documento, uma postura ativa também no tocante às elaborações para governar e que as instâncias partidárias tivessem um maior envolvimento no ato de governar, ou seja, que o PT assumisse decisivamente a condição de partido governante ou função governativa.

Pelo exposto, ao que parece o PT começava a reconhecer que, mesmo prosseguindo com o papel de dirigente, deveria levar em conta algumas especificidades e o mínimo de autonomia no exercício dos mandatos, incluindo os prefeitos. O que, na prática, equivaleria a uma certa inflexão ao se comparar às rígidas decisões anteriores referentes ao mandato imperativo. Desta forma, mesmo que não diga-se com todas as letras, o ciclo de prefeitos eleitos em 1988 e as respectivas questões trazidas pelos governos municipais petistas e a interação do partido com o novo entorno, vão flexibilizar o mandato imperativo e atingir o núcleo programático. Em outras palavras, o mandato imperativo começa a ser questionado de modo mais explícito e politizado do que em Diadema, especialmente na

capital paulista com o governo de Erundina.[14] As formulações genéricas sobre o mandato, bem como as tentativas infrutíferas de combinar as duas representações, como diria Chauí (1986), vão se chocar com a nova realidade e exigir uma solução eivada de inflexões. Tal como ocorrera, no período anterior, com a representação orgânica e o classismo restrito.

Ao se voltar de forma direta e explícita sobre os governos municipais petistas e os estaduais a serem conquistados, a preocupação com o mandato é retomada e defende-se: a criação de novos canais e instâncias de relação e organização, exemplificando-se com a presença dos prefeitos e líderes das bancadas nas instâncias de direção partidária; formação de conselhos políticos, com representantes dos governos e das respectivas instâncias partidárias; elaboração de projetos criativos, visando envolver a militância na construção de mecanismos onde existisse participação popular, como os conselhos populares e os conselhos setoriais, isto é, aponta-se novamente e de passagem para a proposta dos conselhos populares. Ainda propõe-se na relação com os mandatos, formas concretas de vínculo orgânico entre as bancadas e os diretórios através de reuniões periódicas, obrigatórias e plenárias conjuntas entre os parlamentares e os militantes das distintas instâncias.

Retoma-se, como vimos, a idéia de conselhos políticos e outras maneiras que vinculassem as instâncias partidárias e os governos. Através de uma ação conjunta e integrada sob a direção do partido, procura-se superar os dilemas colocados pela nova interação com o entorno. Essas formas, porém, de uma maneira ou de outra terminaram inflexionando o núcleo programático no tocante ao mandato imperativo, onde o que vigorava era uma espécie de política de mão única (do partido para os mandatos) e não uma cooperação entre duas instâncias.

Ao referir-se à necessidade de uma atuação mais incisiva do partido nos movimentos, para contrapor sua inserção crescente na institucionalidade, ressalta-se que o reforço à autonomia e auto-organização do movimento seria mais importante ainda onde o partido estivesse governando. Esta advertência, decorria especialmente do perigo da cooptação e desorganização dos movimentos nos municípios administrado pelo partido, o que, no limite, traria efeitos desastrosos sobre a correlação de forças no plano local. Prosseguindo-se, afirma-se ainda que se deveria amadurecer a dimensão ambivalente entre sustentar politicamente os governos dos ataques da reação e, simultaneamente, continuar adotando uma postura crítica e estimulando o avanço das políticas traçadas de forma conjunta. O partido deveria também, reforçar a marca do seus governos, no caso a democratização do Estado, a efetiva participação popular (criação de canais mais amplos) e o claro direcionamento das prioridades para os setores oprimidos, ou seja, o que futuramente será denominado de modo petista de governar. Observa-se, portanto, o dilema materializado no que o documento chama de dimensão ambivalente: apoiar e criticar ao mesmo tempo. Além do mais, ao se aludir à necessidade de uma marca do partido nos seus governos, assumia-se mais decisivamente a função governativa. Esta marca, por seu turno, remete diretamente para as suas respectivas diretrizes, no caso as mudanças no Estado

[14] Como veremos depois ao analisarmos o governo petista da capital de São Paulo, um dos motivos dos confrontos entre as instâncias partidárias e a administração de Luiza Erundina, residia no grau de autonomia exercida pela Prefeita e sua equipe.

(democratização), a participação popular (canais de participação) e a inversão de prioridades (direcionamento das prioridades para os oprimidos).

No final da resolução, ao referir-se ainda à relação do partido com a institucionalidade, ressalta-se que se tinha uma clara consciência de que não se passaria impunemente por ela. Que muitos setores do partido, estariam criticando uma preocupação com a acomodação à institucionalidade, É reconhecido em seguida, uma certa perda do ardor revolucionário anterior e que se deveria ser ousado para superar os obstáculos e ter continuidade no projeto estratégico da construção de uma sociedade socialista. Perguntaríamos: que socialismo e qual a via para sua construção?

Analisando-se agora a última resolução do VII Encontro, no caso *Conjuntura e tática*, o que chama mais a atenção é o novo papel que o PT atribui-se, que é o de partido de oposição ao governo Collor. Sintonizada com os documentos anteriores e as reorientações do mesmo evento, a resolução, de certa forma, reserva principalmente ao PT a condição de *partido de oposição governamental*, o que seria, a nosso ver, uma maneira enviesada de também assumir a função governativa. A esse respeito, poderíamos observar que, além da queda do muro e outros fatores já apontados, o próprio perfil e as características do governo Collor vão impactar o partido de uma maneira tal, que o empurra mais ainda para a institucionalidade. Em primeiro lugar, a polarização eleitoral no segundo turno, a subsequente derrota e a performance do partido terminam alcançando-o à condição de principal liderança de oposição. Em segundo, o partido interpretava a eleição presidencial, a existência de um governo eleito e a derrocada dos partidos da Nova República na disputa de 1989, como o fim da transição conservadora e um novo momento no país. Em terceiro lugar, é assumido que as discordâncias do PT com as políticas econômicas e sociais que são criticadas várias vezes como neoliberais, bem como as posturas autoritárias de Collor e as questões referentes à falta de ética do governo, levariam o PT a adotar, como postura central na conjuntura, a oposição ao governo e, o mesmo também nas eleições de 1990, na disputa de alternativas políticas e ideológicas e outras. Desta forma, o partido centralizava cada vez mais os confrontos no campo institucional. Expressivo, são as acusações de que o novo Presidente estaria desrespeitando a Constituição, ou seja, agora o PT, que antes pensara em não assinar a nova Carta, passa a preocupar-se com a manutenção da legalidade e a incluir ou consolidar outros temas como o neoliberalismo e a ética.

Quanto aos vínculos da visão do PT, sobre a conjuntura e tática e a relação com os princípios e valores, eles emergem de várias maneiras. De um lado, reafirma-se as resoluções dos V e VII Encontros quanto à política de acumulação de forças, alianças e programa democrático-popular. De outro, lembra-se que seria necessário uma reflexão no tocante ao PT, o caráter do governo Collor e, especialmente, sobre o socialismo, uma vez que este, apesar da crise, deveria funcionar como objeto de disputa ideológica com o novo governo. Neste sentido, dever-se-ia contrapor ao governo Collor e a ofensiva capitalista com o socialismo democrático. Em seguida, podemos observar alguns desdobramentos indiretos das reorientações ligadas a isto. Em primeiro lugar, mesmo falando-se rapidamente do socialismo como critério de aliança para as eleições de 1990, nem todos os partidos

que estariam supostos nas alianças, como o PDT, PSDB e PV, seriam socialistas. Em segundo, ressalta-se que, embora a luta pela reforma agrária tivesse perdido seu caráter democrático-burguês, isto não significaria de imediato a socialização do campo, mas sim, um caráter fundamentalmente democrático e popular e anticapitalista, como um instrumento de luta na direção do socialismo.

Passando-se para a democracia, nota-se que a atenção sobre ela também vai ser pautada pelo caráter de partido de oposição do PT e sua crescente inserção na institucionalidade. Para se uma idéia, afirma-se que em função do autoritarismo do governo Collor, seria necessário, na política ligada ao plano institucional, criar uma frente democrático-popular de oposição no Congresso e nas eleições de 1990. Diante deste autoritarismo e dos riscos de um retrocesso instucional, o partido e os setores oposiconistas deveriam enfatizar a questão democrática, as liberdades democráticas, o Estado de direito etc. Em função do uso de métodos ditatoriais do governo Collor, o partido deveria empenhar-se na defesa da democracia e vinculá-la a um movimento envolvendo a sociedade civil. Assim, a questão democrática não poderia ser subestimada, pois os ajustes neoliberais atentariam contra os direitos sociais etc.

Fala-se também de setores democráticos que estariam opondo-se a Collor, da intelectualidade democrática e sua vinculação com a campanha petista em 1989 e que a burguesia brasileira não teria interesse numa reforma agrária democrática, no sentido de atender os interesses das grandes massas de trabalhadores rurais e com a participação efetiva e democrática destes. Porém, o mais importante e central, como lembra César (1995) ao ressaltar a predominância no VII Encontro da democracia como valor estratégico e democracia radical e não mais a ruptura, é que fica mais clara a ênfase da relação da democracia com a institucionalidade. Agora, ressalta o autor, a posição inverte-se e a democracia é defendida frente ao autoritarismo do governo Collor e encarada como garantidora de direitos. Valoriza-se, então, a importância das instituições políticas e passa-se a adotar uma postura diferente de antes, quando a mesma institucionalidade era vista como impositora de limites restritivos à ação. Desta forma, a sua defesa ou Estado de direito, levava a que se visse no espaço institucional maiores possibilidades de transformação. O que implicaria, por sua vez, uma atenção maior na elaboração e capacidade de execução no plano institucional para resolver os graves problemas do país.

Ainda segundo César (1995), é a partir do VII Encontro que a frente institucional passa a ser valorizada crescentemente e a ter o mesmo peso que a frente de massas. Ao mesmo tempo e ligada às mesmas reorientações, o autor assinala uma espécie de nova postura sobre a sociedade civil, uma vez que se atribui a ela uma maior importância e um vínculo mais estreito com a ampliação e consolidação da democracia. Referindo-se ao que chama de caminho estratégico, o autor afirma que foi somente a partir do início dos anos de 1990 que o PT teria abandonado a concepção instrumental de democracia e de Estado e de seu aparato institucional como instrumentos de dominação de classe.[15] Passando, assim, a adotar uma visão mais ampla de democracia e considerando-a como meio e fim do

[15] Como temos reiterado, fugiria ao âmbito deste trabalho uma análise do chamado eurocomunismo e, por extensão, neste caso, da análise de César (1995), uma vez que ele trabalha na maioria das vezes com tal referencial. Neste sentido, queremos apenas restringir-nos às mudanças que o PT passou e indicar rapidamente o seu significado teórico-político geral.

projeto partidário, embora as concepções mais restritas de democracia e Estado não tivessem sido eliminadas. Além do mais, lembra o autor, passava-se agora a considerar que se deveria governar para toda a sociedade e não somente para os trabalhadores e os setores populares. Por fim, teria consolidado-se no VII Encontro, a proposta de articulação entre as formas de democracia direta e de democracia representativa e originado-se uma nova concepção de democracia diferente do V Encontro, quando a democracia representativa era muito mais entendida como instrumento para a acumulação de forças visando a ruptura revolucionária.

No tocante às diretrizes do PT, vejamos inicialmente as questões em termos mais gerais, uma vez que, num segundo momento, quando analisarmos os governos petistas entraremos em maiores detalhes. O que fica claro, logo de saída, é que a atenção passa a ser orientada pelo mesmo binômio, no caso as reorientações mais amplas e a postura de partido de oposição. No tocante à participação popular, embora toque-se de passagem no plebiscito que seria realizado em 1993, não encontram-se novas propostas mas podemos fazer breves indicações. Afirma-se, por exemplo, que, caso houvesse uma recessão profunda, o movimento sindical e popular deveria aliar-se com as classes médias e o pequeno empresariado, isto é, abre-se a possibilidade de uma frente classista mais ampla ou algo do gênero. Com um certo ar otimista, assinala-se que estariam sendo retomadas as manifestações contra o Plano Collor e envolvendo, dentre outras, as manifestações promovidas pelo sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo, bancários de São Paulo e professores da rede pública do Rio Grande do Sul. Ao final, apenas indica-se que as transformações capitalistas no campo teriam acentuado a tendência para o surgimento de novas formas de organizações sindicais e próprias, como as dos assalariados rurais.

Na inversão de prioridades, coloca-se de um lado o governo Collor com os ajustes neoliberais, recessão, queda do nível de emprego, arrocho salarial, corte de investimentos, desorganização e paralização do processo produtivo, etc. De outro, estaria o governo democrático-popular e anticapitalista, que inauguraria um novo período histórico com uma fase de reformas econômicas profundas, ou seja, como se as diferentes prioridades fossem alçadas a um terreno mais amplo e inseridas em distintos modelos econômicos. Afirma-se, que para enfrentar o governo e particularmente o chamado Plano Collor, o partido proporia uma frente de atuação na luta parlamentar e nas eleições de 1990, defendendo o que chama de um programa mínimo contra a recessão (desemprego, rebaixamento salarial etc.) e critica-se o caráter privatizante (contra os direitos sociais) do citado governo. O grande desafio para o PT, seria estabelecer a ligação entre as reivindicações vinculadas a emprego, salários, direitos sociais, terra e outros com a questão democrática.

As reivindicações e os direitos, portanto, são associados mais fortemente à questão democrática, já que o modelo econômico do governo atentaria contra os direitos sociais. Desta forma, mais uma razão, diríamos, para ampliar o campo de ação. Por isto, insiste-se que o partido deveria opor-se à recessão e articular o movimento sindical, popular, agrário, estudantil, entidades profissionais e setores ligados à pequena e média empresa e outros. Desta forma, agora o PT procura

articular também os trabalhadores e os pequenos e médios empresários num mesmo campo político. Assim, podemos inferir que as prioridades do partido estariam contidas num modelo mais amplo, de caráter antirecessivo, maior atenção aos direitos dos trabalhadores, investimentos na área social etc. Daí, portanto, a defesa do plano de ação dos governos petistas contra a recessão e o desemprego, bem como o apoio às ações da Frente Nacional de Prefeitos.

No que concerne ao Estado, encontramos no documento o mesmo diapasão adotado nas outras diretrizes. Inicialmente, reafirma-se a deliberação do V Encontro em que PT seria uma alternativa real de poder e isto teria sido comprovado com as eleições de 1988 e 1989. Fora criado, então, a possibilidade do partido hegemonizar uma frente de esquerda, popular, democrática e socialista e a campanha de 1989 teria representado a disputa de hegemonia dos explorados, dos de baixo etc. Em seguida, são tecidas algumas críticas ao governo Collor, tais como: um governo que visaria uma reestruturação da economia e do Estado; o Estado estaria retomando o papel de gerente dos interesses das classes dominantes e o governo, juntamente com a maioria dos empresários no Brasil, passara a adotar um projeto neoliberal; as estatais estariam sendo privatizadas e haveria o objetivo de vender o patrimônio público. Além destes aspectos no terreno mais da economia, acusa-se o governo de praticar atos ilegais, adotar uma postura autoritária e perseguir o funcionalismo. Afirma-se, então, que se tornava necessário avançar na elaboração sobre o papel do Estado e o socialismo, tendo em vista as novas condições do governo Collor. Ressalta-se que o partido enfrentaria também uma disputa ideológica (especialmente no tocante ao socialismo), não somente no terreno da economia e, daí, os desafios políticos e orgânicos e a necessidade de capacitar-se para hegemonizar as forças sociais que poderiam resistir à política do governo. Também seria objeto de disputa institucional, o papel do Estado e a internacionalização dependente da economia do Brasil. Dever-se-ia contrapor à política neoliberal um programa democrático-popular ligado e articulado à proposta socialista do PT. Nesse sentido, o PAG de 1989 deveria ser atualizado e inserido no quadro econômico do governo Collor, com destaque para Lula e o governo paralelo. Cabendo a este, junto com a direção nacional do partido, aprofundar o PAG e criar uma referência na sociedade objetivando a disputa presidencial de 1994.

Passando-se para as funções programática e governativa no geral, as reorientações denotam com mais vigor as mudanças operadas no PT. Senão vejamos. Ao enfatizar-se o autoritarismo do governo Collor, propõe-se, no plano institucional, criar uma frente democrático-popular de oposição no Congresso ou nas eleições de 1990. Diante também dos riscos de um retrocesso institucional, o partido e os setores oposiconistas deveriam realçar a questão democrática, as liberdades democráticas, o Estado de direito etc. Para tanto, tornava-se relevante apresentar, tanto na luta parlamentar como nas eleições, um programa mínimo de defesa do emprego, direitos sociais como previdência social, saúde e educação e outros, combater a recessão e a política privatizante. Observa-se que, além dos outros fatores já citados, a postura agressiva e impactante do governo Collor, seja no autoritarismo desrespeitando a Constituição, ou mesmo na recessão e caráter privatizante ou outras áreas, vai terminar pautando a orientação do partido como um novo entorno que ele passa a interagir. Tanto

parece ser verdade, que se diz claramente que, para enfrentar o citado governo no plano institucional, dever-se-ia enfatizar a democracia. Já no terreno econômico-social, o partido considera-se obrigado a apresentar medidas mínimas como contraposição.

Mas não é somente na democracia, que o núcleo programático vai sentir seus efeitos. Em relação ao Estado, ao que parece, em função do papel atribuído a este, das políticas econômicas, de algumas medidas privatizantes e do autoritarismo do novo governo, o partido é obrigado a conferir uma maior atenção à diretriz. Em contraposição às medidas privatizantes, para se ter uma idéia, é fortalecida a idéia de público. Visando confrontar-se ao projeto global de Collor, observa-se que a visão de hegemonia passa a ter um caráter mais amplo e a projetar-se sobre três dimensões, no caso dentro da esquerda, contra o governo e, o que é fundamental, no conjunto da sociedade. No caso desta, passa-se agora a relevar a disputa com a grande imprensa no tocante ao que é denominado de público democrático, socialista e progressista. Fala-se da importância de uma frente cultural, isto é, atribuí-se maior importância à opinião pública e adota-se uma visão mais abrangente da sociedade, seus diferentes níveis e setores. Além de tudo, mais uma vez a função governativa é fortalecida, tanto num sentido mais global, como na proposta do governo paralelo, nas considerações sobre os possíveis governos estaduais e na atenção maior direcionada aos governos municipais do partido. Olhando-se numa perspectiva mais ampla, o que salta à vista é a crescente legitimidade da função governativa devido às reorientações gerais e uma postura de voltar-se mais diretamente para a conjuntura e a oposição ao governo Collor, não obstante algumas referências de passagem sobre o socialismo.

Sobre o governo paralelo, em que pese o esvaziamento posterior da proposta, ela é bastante significativa como pode-se ver pela sua aparição em todas as resoluções partidárias do VII Encontro. Como o próprio nome indica, ele deveria ter, naquele momento, um papel central na função governativa no plano federal. A este respeito, afirma-se que o partido deveria apresentar-se como uma alternativa de governo a Collor, disputando a hegemonia na sociedade civil através de um plano de governo alternativo, nas eleições de 1990 e via governo paralelo. Nesse sentido, além de uma diagnóstico do governo Collor, o governo paralelo deveria apresentar ao partido e à sociedade o novo plano do PT. Seria uma continuação, atualização e aprofundamento do PAG de 1989 e deveria responder às questões mais importantes que estariam na sociedade, como aquelas ligadas ao Estado (reforma do Estado, questão administrativa e papel das estatais), distribuição de renda, investimentos sociais e política agrícola e servir de referência na sociedade objetivando a disputa presidencial de 1994. Observa-se que, mais uma vez, é a disputa com o neoliberalismo do governo Collor, bem como as eleições presidenciais de 1994, que passam a mover as principais preocupações do partido, no caso na arena institucional. Ao mesmo tempo, deixa-se claro a necessidade de atualizar e inserir o programa anterior, especialmente através do governo paralelo. Ora, a fortalecimento da proposta do governo paralelo, como o próprio nome indica, nada mais é do que uma atividade ligada à função governativa.

Quanto à campanha eleitoral em 1990, aponta-se sua importância devido à eleição do Congresso Nacional que iria fazer a reforma constitucional de 1993, o plebiscito sobre a forma de

governo, a eleição dos deputados e a dos governadores. No caso dos parlamentares e dos governadores, estaria-se diante de uma possibilidade real para mudar a correlação de forças no campo institucional, podendo-se, assim, criar uma nova realidade para a disputa pela hegemonia no campo democrático-popular e da esquerda. Os objetivos da campanha seriam a oposição ao governo Collor (polarização nacional), construção de uma alternativa democrático-popular, fortalecimento dos movimentos sociais e disputa da hegemonia no campo da esquerda. Em outras palavras: a campanha eleitoral e as alianças deveriam ser pautadas pela disputa de hegemonia, a oposição a Collor e aos governos estaduais então em vigor, a luta por um governo democrático-popular e o socialismo, no caso o socialismo democrático; seria a oportunidade de mudar a correlação de forças no campo institucional; a base para a campanha seria a experiência de 1989 (construção de um Programa Democrático-Popular, alianças e êxito no primeiro turno); o PT deveria assumir a responsabilidade, de viabilizar nos estados as alianças que permitissem a conquista de governos por parte das forças políticas de esquerda e progressistas; visava-se conquistar governos estaduais e não necessariamente do PT, impedindo a vitória de Collor nos estados e obter maioria no Congresso Nacional; as exceções deveriam levar em conta os interesses conjuntos da frente, penetração eleitoral e importância política.

Observa-se, assim, que a disputa em 1990 e a eleição dos governadores em particular, continuam inseridas numa estratégia mais ampla como nos V E VI Encontros. Mas aqui, é insinuada uma mudança, já que parece ser no campo institucional onde dever-se-ia privilegiar a disputa de hegemonia e a perspectiva de mudança da correlação de forças. De uma postura ambígua, quando não opositora a participar no campo institucional até 1982, de atividade contraposta e subordinada aos movimentos sociais até 1987 e de frente de luta inscrita numa estratégia de ruptura revolucionária de 1988 a 1989, o campo institucional, progressivamente, vai sendo alçado ao principal espaço da política do partido. Mas este campo, porém, ainda circunscrevia-se, basicamente, ao plano nacional e guardava uma estreita sintonia com o objetivo da disputa da eleição presidencial em 1994. De qualquer forma era uma mudança e, não por acaso, vamos encontrar outras evidências, como a centralidade na oposição a Collor, uma maior flexibilidade nas alianças, a introdução de novas categorias como partidos progressistas e a abertura para apoiar candidatos de outros partidos das alianças. Com isto, abandona-se de vez a defesa da representação orgânica (já abalada com a disputa em 1985) e flexibiliza-se, mais ainda, o mandato imperativo, já que não requeria-se mais dos candidatos que tivessem um envolvimento direto com os movimentos sociais e nem militassem mais nos núcleos do PT.

Sobre os governos municipais petistas, pela primeira vez é dada uma grande atenção. Para se ter uma idéia, são dedicadas seis partes: Os ataques contra as administrações; Definir uma estratégia para as prefeituras; Aprimorar a relação entre o partido e as administrações; As nossas dificuldades; Reorientar a política e inverter as prioridades; Superar os impasses nas prefeituras. Vejamos inicialmente, como situam-se os governos petistas diante das questões mais gerais e das reorientações. Em seguida, relacionaremos os aspectos mais significativos com as diretrizes gerais do partido.

Logo de saída, é retomada a preocupação sobre a campanha que os meios de comunicação estariam fazendo contra os governos, uma vez que, como podemos inferir, isto apontaria alguns erros, questionaria a capacidade do partido e dos trabalhadores para governar e, principalmente, criaria obstáculos para a próxima campanha presidencial. No item denominado Os ataques contra as administrações, são tecidas algumas considerações, tais como: ressalta-se que na campanha contra os governos petistas, seriam minimizadas as inovações, ampliados os erros etc., especialmente na capital paulista; na referida campanha, estaria buscando-se impingir uma marca nacional ao PT e um selo de inépcia, incompetência, nepotismo e corrupção; ao se levar em conta o projeto estratégico do partido, deveria ser reconhecido que estariam havendo desafios de fundo em relação a uma prática político-administrativa inteiramente nova e, como decorrência, setores importantes da sociedade estariam desacreditando na capacidade de governar para a maioria.

É evidente, portanto, que o PT reconhecia os desafios para implementar suas orientações gerais no governo. Afirma-se em seguida, que o partido estaria respondendo aos ataques com a lisura no trato da coisa pública, saneamento ético-administrativo etc. e que isto seria parte de um *novo modo de governar*, ou seja, começa-se a indicar alguns elementos do que futuramente seria chamado de modo petista de governar. Mas a resolução vai adiante. É afirmado que a prática dos governos petistas deveria ser avaliada em função dos interesses imediatos e históricos das classes populares, traduzíveis nos objetivos programáticos, estratégicos e táticos contidos nas resoluções aprovadas no PT. Neste sentido, diríamos, o critério adotado passaria pela compatibilidade com as orientações e diretrizes partidárias.

No item chamado Definir uma estratégia para as prefeituras, são lembrados alguns elementos das orientações partidárias. Ressalta-se que as resoluções partidárias definiam as prefeituras como instrumentos de hegemonia, pontos de apoio contra a administração da burguesia e vínculos com um mundo novo e socialista. Assim, o PT rejeitaria a ocupação do espaço institucional com fins meramente administrativo, a competência técnica e administrativa deveriam estar a serviço da alteração da correlação de forças e sempre orientadas pela política partidária. Embora não existisse consenso no PT, dever-se-ia mostrar para a população para quem e com quem se pretenderia governar e avançar para o socialismo.

Ao mesmo tempo que o PT reconhecia a existência de grandes desafios, porém, insistia para que seus governos implementassem as suas orientações gerais, não obstante, como vimos antes, uma maior flexibilidade no mandato imperativo. Prosseguindo, é afirmado que seria exigido do partido uma definição estratégica no governo, mais contundente e precisa do que a efetivada até aquele momento, para que se pudesse transformar as prefeituras de aparelhos obedientes à lógica do capital e da iniciativa privada em ferramentas de disputa de hegemonia na sociedade. Como não existiam respostas de fundo estratégico dos governos petistas, eles apareciam para a população sem objetivos centrais de governo, como se governar a cidade fosse apenas somar de forma aritmética metas setoriais das diferentes secretarias e apresentar simples realizações. Com mais de um ano em mais de 30

cidades, ainda existiriam controvérsias sobre as implicações práticas das resoluções partidárias, inclusive com a aplicação de linhas políticas distintas nos governos, seja das linhas definidas pelo PT, seja entre os governos. Como exemplo dos tímidos resultados, cita-se a reforma administrativa e a democratização das prefeituras, como se fosse possível governar com a velha máquina que impediria a participação popular, isto é, cobra-se a implementação de alguns aspectos das diretrizes relativas ao Estado e à participação popular.

Passando-se para o item denominado Aprimorar a relação entre o partido e as administrações, é lembrado que um eventual fracasso dos governos petistas poderia comprometer, por muito tempo, a realização do projeto histórico do PT e o fortalecimento da luta. Sobre os entraves, aponta-se basicamente os seguintes: crítica miúda e fragmentada dentro do partido; partido e governo não teriam sido capazes de construir um projeto global e estratégico com a necessária profundidade, gerando confusão sobre as prioridades e os meios de realizá-las; ausência de um plano de governo consistente e com sustentação teórica; falta de experiência administrativa; visões erradas sobre o programa partidário, considerando-o genérico, equivocado e abstrato e governos falando do concreto ou voltando às costas para a verdade do partido; tentativa de busca de consenso entre o partido e o governo, mas sem que isto desse conta da realidade; caráter dirigente do partido pouco afirmado.

Poderíamos dizer, sinteticamente, que se reconhece alguns desencontros entre as instâncias partidárias e os governos petistas e, o que é sintomático, que o PT também não teria construído uma proposta correta para seus governos. Passa-se a apontar, o que seria a solução: livre debate das questões de fundo sobre a estratégia do partido, a ser travado entre este e os petistas no governo; a crítica deveria ser vista como legítima e necessária, como momento de aprendizado e ensinamento e não como sabotagem, pois o tempo do partido domesticado e porta-voz dos governos, como no Leste Europeu, já teria passado; as responsabilidades mútuas do partido e dos governos seriam algo fundamental e a ser assumidas; o partido deveria intervir nos movimentos sociais e nos governos, visando melhorar o programa, a própria intervenção e o desempenho dos governos; a inexperiência somente seria superada com intercâmbio efetivo, fluxo de informações e a elaboração de políticas partindo da realidade e da vida do partido e dos governos; como a busca do consenso não estaria resolvendo as questões, seria necessário a criação de fóruns com a presença de dirigentes do partido e dos governos para elaborar e definir conjuntamente as grandes prioridades governamentais, bem como a organização da avaliação e planejamento pelo conjunto partidário; o partido deveria instrumentalizar-se para dirigir a política de seus governos e avaliar, criticar e formular políticas, isto é, dever-se-ia afirmar o caráter dirigente do partido e sua responsabilidade em última instância no que se referia ao sucesso ou fracasso dos seus governos ou, caso contrário, seria ampliada a distância entre o partido e as administrações.

Vinculando diretamente as questões com as diretrizes gerais do PT, comecemos com a participação popular. Ressalta-se que a lógica estatal dominante seria antiparticipativa e que, mesmo levando em conta os limites do Estado de classe, dever-se-ia negar à burguesia a prioridade deste

Estado e da dominação e radicalizar os mecanismos democráticos de representação, participação e expressão para evitar a prevalência da lógica do mercado e do capital. É admitido, que os movimentos populares estariam passando por uma crise ou fragilidade ou mesmo sua ausência. Acrescenta-se que, como estaria havendo uma separação entre a luta sindical e gestão urbana e a inexistência de uma política clara para a criação de espaços democráticos de atuação, para que a população participasse na definição do que lhe diria respeito, os ensaios de participação teriam sido tímidos e limitados. E o salto de qualidade dos governos somente seria dado com a ampliação das mobilizações populares lutando por seus interesses. Que somente a participação popular sustentaria uma efetiva inversão de prioridades para a maioria explorada e expoliada e, apesar dos esforços, esta questão central não teria sido resolvida, ou seja, a relação com o povo. Dever-se-ia, assim, cumprir os programas de governo e ativar os trabalhadores na defesa de suas reivindicações.

Acrescenta-se depois, que a participação democrática envolveria respostas ativas da população e isto nem sempre teria havido. Daí, então, a necessidade dos governos petistas eliminarem a herança das prefeituras passadas e estimular a participação. Mas esta iria requerer, também, o reconhecimento de um conjunto de mecanismos institucionais de alguns direitos, a própria participação na elaboração e execução de programas populares (abastecimento, defesa do meio ambiente e outros), a introdução da democracia de base nas instituições representativas (audiência pública e comissão mista) e a combinação de formas de democracia representativa com os movimentos, organizações e expressões populares. Lembra-se igualmente, que seriam indispensáveis para a participação a imagem democrática, de honestidade e de eficácia, a transparência no funcionamento dos gastos, a abertura ao diálogo com a sociedade e não a manutenção da centralização, que a impediria. Desta forma, a participação popular deveria ser combinada com a descentralização e a reforma administrativa para criar-se a base de uma efetiva democracia dos governos petistas e, simultaneamente, trazer para a discussão os sindicatos, entidades de categorias e outras para pensar-se globalmente as cidades. Neste sentido, os secretários deveriam multiplicar as audiências e serem avaliados além dos muros do Estado. Insiste-se ainda, na relevância de incentivar e fortalecer as iniciativas populares e plebiscitos, reconhecer as entidades representativas (sindicatos, associações de consumidores e de usuários etc.) e dialogar com elas, especialmente em setores considerados sensíveis como o de transportes, ou em terrenos privilegiados para a participação como o orçamento municipal e a educação. Que iniciativas como estas e outras seriam importantíssimas, principalmente se fosse levado na devida conta a disputa eleitoral daquele ano de 1990. Disputa esta que colocaria de um lado um governo democrático-popular favorável à maioria da população e, de outro, o governo Collor.

Por fim, é reconhecido que o PT e os governos teriam falhado ao não conseguir comprometer as classes populares na gestão democrática da coisa pública. Que o partido teria também responsabilidade no refluxo dos movimentos populares (perda da capacidade de disputar a direção das entidades e na organização dos chamados desorganizados, que seriam a maioria), que eles talvez não teriam compreendido que deveriam continuar atuando e não prender-se apenas aos canais

institucionais, mesmo sob um governo petista onde predominaria o diálogo e a negociação. Além do mais, ressalta-se que parte dos movimentos teriam desconfiança com o PT e, como regra, estariam sendo presa fácil para a manipulação da direita.

Sintetizando, diríamos que apesar da continuidade dos papéis atribuídos aos governos petistas, especialmente instrumentos de hegemonia e pontos de apoio na perspectiva do socialismo, projeta-se para eles um conjunto de orientações vinculadas ao eurocomunismo, como a democratização do Estado, a combinação da democracia representativa com a democracia direta e outros. Mesmo que implicitamente, as observações sejam mais dirigidas para o governo de Erundina na capital paulista, são reconhecidas também insuficiências e falhas do próprio partido e, o que é fundamental, a expectativa com os movimentos sociais termina em parte frustada, ou seja, a variável ligada aos movimentos, igualmente no plano municipal, vai exercer reduzida influência.

Quanto aos vínculos que poderiam ser estabelecidos entre os governos petistas e a inversão de prioridades, encontramos um item exatamente chamado Reorientar a política e inverter as prioridades, onde a diretriz é claramente assumida e explicitada. Afirma-se, que uma política de inversão de prioridades diria respeito ao redimensionamento dos mecanismos de investimentos e a aplicação de uma política mais justa, tendo como instrumento principal o aparato público com seus equipamentos, legitimidade e mecanismos de seleção de demandas. Adverte-se logo adiante que, para reverter a lógica dos aparatos burocráticos, somente seria possível ao governar para os grandes interesses e alguns setores deveriam ser privilegiados para investimentos de peso, como os transportes coletivos, que estaria constituindo o principal problema nas grandes cidades. Mas somente a vontade política dos governantes seria insuficiente para romper com os processos de elaboração e de execução das políticas que beneficiariam apenas uma minoria, pois esta lógica estatal estaria sustentada na burocracia, tecnocracia e numa postura antiparticipativa, isto é, a sua superação envolveria o combate aos processos elitistas de decisão.

Além do mais, o documento chama a atenção para outros obstáculos e limites na implementação da diretriz. Neste sentido, afirma-se que a direita estaria concentrando os fundos públicos, privatizando o patrimônio público etc. e, com isto, reduzindo os recursos para aplicações sociais e piorando os serviços. Lembra-se, então, dos graves problemas econômico-financeiros dos governos petistas e adverte-se para não nutrir a ilusão de que todos os problemas e carências seriam resolvidos no âmbito municipal. Daí a importância, de se exigir dos governos federal e estadual a liberação de recursos para agilizar os projetos e todos os meios para melhorar a vida da cidade.

Mesmo assim, elogia-se de passagem algumas iniciativas dos governos petistas e a Frente Nacional dos Prefeitos, como as ações contra a recessão. Por isto, o PT deveria apoiar o plano dos seus governos no combate à recessão e o desemprego. Acrescenta-se que, apesar da herança de sucateamento e outros fatores encontrados pelos seus governos, teria ocorrido a melhoria dos serviços em vários casos. Mas, subsistiria ainda uma questão importante, no caso a quem deveria ser dirigidas as ações e atividades dos governos do partido. Este aspecto, aparentemente gratuito, foi objeto de

polêmicas dentro do PT.[16] É dito que o governo seria do PT, mas as reivindicações populares também e que, ao tentar-se governar para toda a sociedade terminou-se perdendo de vista a base social e política do partido. Somente a participação popular, sustentaria uma efetiva inversão de prioridades para a maioria e este ponto central, não obstante os esforços, não teria sido resolvido ainda. Na verdade, dever-se-ia criar uma linha política partidária visando responder, dentre outras coisas, para quem e de que modo o PT governaria, já que um governo petista precisaria orientar sua atenção para toda a cidade mas, do ponto de vista da maioria explorada e expoliada.

Voltando-se para a diretriz relativa ao Estado, além das observações já feitas quanto à sua estrutura e funcionamento interno e as dificuldades financeiras para implementar as ações em prol da maioria da população, observa-se que, também na implementação dessa diretriz, são reconhecidos erros do partido e de seus governos. Sobre as forças políticas, ou progressistas como as chama o documento, o partido ainda não teria uma linha política que norteasse a ação de seus governos e a incorporação destes setores que, inclusive, teriam ajudado na vitória eleitoral. Admite-se também, que o PT teve grandes dificuldades para entender que a crise financeira dos governos petistas era uma crise estrutural do Estado brasileiro (esgotamento do modo de financiamento público da economia em função das dívidas externa e interna, perda da articulação do Estado em relação à economia, etc.). O PT teria falhado ainda, ao não comprometer as classes populares na gestão democrática da coisa pública. Acentua-se que a centralidade do Estado no Brasil não poderia ser descartada, que se estaria perdendo as possibilidades de gestão do poder e de oposição radical ao sistema. O partido teria apostado num grande confronto político com a direita no tocante à privatização do Estado e piora nos serviços públicos, mas seus governos não concretizaram isto, pois passou-se a responder muito mais no terreno contábil à crise estrutural da relação Estado-economia, a adotar o administrativismo e uma postura tímida e conciliadora sem radicalizar os mecanismos de participação etc.

Continuando com a autocrítica e críticas a seus governos, o documento aponta para o sucateamento do Estado no Brasil e sua inexperiência em governar, mas ressalta a importância da transparência no funcionamento da administração e dos gastos, bem como na necessidade de informações mais ágeis sobre os órgãos públicos ou no que diria respeito diretamente à vida do cidadão. É chamada a atenção para a centralização que ainda estaria vigorando nos governos (inclusive aumentando nas finanças), apontando-se como exemplos a este respeito a morosidade na liberação de recursos, existência de problemas de ultracentralização na compra de equipamentos (incluindo os de urgência) e constrangimento das secretaria-fim (como educação, saúde, habitação, obras e transportes). Daí, por conseguinte, a importância da descentralização do poder de Estado, a eliminação do que o partido chama de tirania das finanças imposta pelos governos anteriores e que ainda estaria vigorando. Propõe-se ainda para enfrentar a centralização, que se combinasse a descentralização com a participação popular visando democratizar efetivamente as prefeituras e fosse combinado, ao mesmo

[16] Como veremos na análise dos governos de São Paulo e Porto Alegre, as instâncias partidárias municipais e principalmente os setores da esquerda organizada, consideravam que se deveria governar para as classes populares de uma maneira geral. Já os governos, como regra, argumentavam que o governo era de todos e não somente de uma parte da sociedade.

tempo, as reformulações do aparato estatal com a abertura de canais de participação nos bairros, na definição clara das normas etc. Defende-se a reforma administrativa para mudar o sistema de gestão municipal, envolvendo desde a extinção de secretarias ou outros órgãos alimentadores do clientelismo político, até o fim da duplicidade de funções das secretarias que estariam desorientando os cidadãos. Afirma-se em seguida, que as secretarias de governo deveriam passar a responsabilizar-se pelo reordenamento político da atividade municipal e partir para uma ofensiva na participação popular.

Abordando-se outro aspecto, ressalta-se que o bom desempenho dos governos petistas seria fundamental para as eleições daquele ano: para a população sentir que haveria a capacidade para se governar em função das principais necessidades; para oferecer respostas concretas aos problemas da população; intensificar o programa partidário. Mas isto, argumenta-se, não significaria atrelar os governos às eleições mas, combinar um bom desempenho com a campanha e mobilizações visando derrotar o governo Collor, até porque, afirma-se, a oposição aos governos federal e estadual não teria prosseguido e aprofundada. Além do mais, a maioria dos governos petistas não teria logrado dar uma visibilidade e uma marca democrática e popular e cumprir o que foi prometido. Daí, a população no geral e a base social do partido, não sentirem-se identificadas com os governos, o que, dentre outras coisas, indicaria problemas de comunicação.

Não deixa-se dúvidas, como foi mostrado, que o partido reconhece seus erros e simultaneamente tece várias criticas aos seus governos também na diretriz referente ao Estado, especialmente no que tange à democratização, transparência e centralização, embora, de passagem, elogie a melhoria do tratamento ao funcionalismo. No conjunto, entretanto, mesmo que o documento não diga com todas as letras, as observações remetem fundamentalmente para São Paulo. Nesse sentido, diríamos, passado mais de um ano dos novos governos municipais eleitos em 1988, o partido ainda não tinha feito, propriamente, uma avaliação mais geral de suas administrações. Praticamente toda a análise e sugestões, excluiam os pequenos municípios e aqueles da área rural, onde a maioria das questões e dos problemas seriam outros.

4.2. O I Congresso de 1991 e a oficialização das inflexões programáticas

Antes de entrarmos diretamente na análise das resoluções do Congresso, é necessário apontar alguns acontecimentos transcorridos entre o final do VII Encontro e o evento de 1991. Em relação às eleições de 1990, o PT passara a considerar que sua participação na disputa constituía uma das tarefas centrais na oposição ao governo Collor e, mesmo que tenha concentrado-se na atividade, terminou, segundo Pont (1992), subestimando o debate ideológico. De qualquer forma, cresceu bastante, pois foi o terceiro partido mais votado, aumentou sua bancada estadual de 39 para 82 deputados, saltou de 16 para 35 deputados federais e pela primeira vez elegeu um senador. Entretanto, a campanha foi sintomática em alguns aspectos. Inicialmente, como realça o autor, as propostas do governo paralelo não foram divulgadas no rádio e na TV, o que, no nosso entendimento, atestaria para o seu

esvaziamento. Além do mais, as tentativas de alargar mais ainda o campo das alianças, foram expressas em várias ocasiões como em São Paulo. Neste caso, lembra Cicone (1995), embora o partido tenha decidido não apoiar ninguém no segundo turno, figuras expressivas do PT defenderam isto em relação a Fleury do PMDB.

Do ponto de vista mais geral da conjuntura, o governo Collor prosseguia com o arrocho salarial, praticava uma política econômica recessiva e, já no final de 1990, aparecia a lei sobre as privatizações, ou seja, as previsões do partido quanto à postura do novo governo estavam confirmando-se.

Em 16 de março de 1991, o Diretório Nacional avalia a conjuntura e produz o texto *O PT e Momento Político*,[17] onde, dentre outras coisas, diz-se que a tática do partido deveria ser de disputar na sociedade a alternativa ao governo Collor, apresentando soluções imediatas, concretas e estruturais para resolver a crise. O eixo central, seria a retomada do desenvolvimento com distribuição de renda, riqueza e poder, tornando-se preciso articular o governo paralelo nesta tarefa. Defende-se também o envolvimento do partido nas lutas contra a recessão e o desemprego etc. No entanto, a ação sindical do partido através da CUT e dos movimentos sociais, terminou sendo mais de resistência e visando garantir os avanços passados, até porque não teve capacidade para barrar as medidas mais importantes do governo Collor. O PT ainda promoveu atividades como o IV Encontro Nacional dos Estudantes, o evento com mulheres etc. Apoiou a paralização nacional com características de greve geral, ocorrida nos dias 22 e 23 de maio de 1991 e que atingiu todas as capitais e grandes cidades e representou o primeiro movimento de massas contra Collor, apesar de não se contabilizar os ganhos imediatos.

Mas em agosto de 1991, o Diretório reconhecia que o PT estava muito voltado para si, que seria necessário ir para as ruas, combinar a ação institucional com a mobilização de rua e admitindo, assim, a necessidade de mobilizações populares ligadas aos movimentos sociais. Ao mesmo tempo, o partido começou em 1991 a discutir sua ação institucional no tocante a seus governos municipais através de iniciativa da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI). Em setembro, a secretaria publicou o documento *Caminhos da Administração Municipal* e que se constituiu logo depois, um dos principais textos sobre o chamado modo petista de governar.[18]

O I Congresso, realizado entre os dias 27 de novembro e 1 de dezembro de 1991, portanto, vai ocorrer após essas iniciativas, inúmeros debates e, principalmente, sob o influxo da chamada queda do muro e os aspectos já referidos e ligados à variável institucional. Além das atividades preparatórias em termos nacionais e nos diversos estados (mesas redonda, discussões de textos etc.), foram apresentadas no total 14 teses, embora nem todas defendidas e, como tornara-se habitual, adotou-se como tese-guia a proposta vencedora da Articulação, denominada Por um Brasil Democrático e Popular. Compareceram 1.196 delegados de 26 estados, 406 observadores, 300 convidados e 110 representantes de organizações e partidos nacionais e internacionais. No final, foram tiradas as resoluções intituladas *Socialismo*, *Partido* e *Conjuntura*. Do ponto de vista do conteúdo teórico-

[17] Sobre a reunião do Diretório Nacional e outras informações daquele momento, ver Pont (1992).

político mais amplo, o Congresso funcionou muito mais como uma espécie de continuidade das inflexões introduzidas pelo VII Encontro, especialmente no tocante ao socialismo. Como se fosse, nas palavras de Pont (1992), um balanço e aprofundamento da reflexão partindo do VII Encontro. Ou, como diria César (1995), foi o aprofundamento e oficialização das formulações do VII Encontro.

Partindo da conclusão dos autores, o que importa reter são basicamente essas continuidades com o evento anterior e relacioná-las às questões que estamos tratando. No caso da resolução intitulada *Socialismo*, que é a mais longa e esclarecedora, podemos destacar alguns pontos básicos sobre os valores e princípios. No tocante ao próprio socialismo, por exemplo, saltam à vista algumas passagens significativas. Em primeiro lugar, ressalta-se a importância da atualização do que é chamado de projeto histórico do partido, da renovação de um projeto de socialismo democrático e coerente com a história do PT. Em segundo, são tecidas várias considerações gerais, na sua maioria reforçando o documento do VII Encontro e as orientações do eurocomunismo, deixando mais claras as posições ou agregando novos temas ao socialismo. Afirma-se, para se ter uma idéia, que se assistiria ao esgotamento do ciclo que fora iniciado com a revolução soviética de 1917 e da respectiva sociedade criada por ela. Que estaria desabando no Leste Europeu, um socialismo edificado sob a estatização dos meios de produção e sob controle burocrático, planejamento centralizado, Estado burocrático separado da sociedade civil, substituição da democracia socialista pela opressão burocrática, negação do marxismo e sua transformação em ideologia de Estado, falta de democracia política etc. Em seguida e mesmo com cautela, saúda-se as transformações no Leste Europeu e as denomina como verdadeiras revoluções democráticas (renascimento do movimento operário, da sociedade civil e também do debate cultural etc.) , já que, com o socialismo real, não haveria participação política e democracia. Também é reconhecido que o PT teria sido contraditório (criticava a essência antidemocrática mas elogiava as conquistas sociais) e isto decorreria, de tratar como sinônimo o estatismo e o socialismo, a idéia de democratização a partir do Estado etc. Diante de tal situação, portanto, o partido teria que apontar para um socialismo diferente do chamado socialismo real. Mas, também distinto da social-democracia.

Em relação a temas novos que deveriam ser incorporados ao socialismo, destaca-se o meio ambiente e afirma-se que ele estaria ligado também à estrutura da propriedade, distribuição e consumo final e que a ecologia seria objeto de disputa político-ideológica. Ampliando o assunto e vinculando a outros elementos, ressalta-se que em termos mundiais tornava-se necessário um padrão alternativo de desenvolvimento inspirado nos ideais socialistas, democráticos e libertários, assegurando uma democratização radical nas estruturas decisórias, a democratização radical do poder, a incorporação do planejamento ambiental e a participação dos países pobres no processo decisório. Igualmente deveriam ser incorporadas à construção do socialismo, a luta das mulheres, dos negros e dos índios e a entrada de novos agrupamentos como os deficientes. Em outras palavras, deveriam ser combatidas todas as formas de opressão, pois isto faria parte da disputa de hegemonia. Em terceiro, procura-se demarcar as

[18] Em relação a isto, consultar Silberschneider (1993).

particularidades do PT e suas formulações. Neste sentido, reitera-se que se deveria superar o capitalismo, trabalhar na renovação e um projeto de socialismo democrático, com uma nova utopia que começasse no aqui e agora e que impulsionasse os valores libertários e socialistas. Mas o PT teria a consciência, de que a tarefa não seria unicamente sua e que se disporia a somar esforços visando um debate amplo e aberto sobre a questão, uma vez que o partido era plural, laico e sem doutrina oficial.

Afirma-se depois, que o partido viria tentando construir uma alternativa ao socialismo real e à social-democracia através do documento intitulado o *Socialismo petista*. Tal diferença seria marcada, dentre outras coisas, pela adoção de uma política de acúmulo de forças de longo prazo e de uma estratégia de disputa de hegemonia para se alcançar o socialismo, já que o poder ou poder popular, seria construído no cotidiano das lutas (nas fábricas, empresas, bairro, escola, campo etc.) e poderia, em situações particulares, generalizar-se. Mas, ao não concordar com a idéia antiga de assalto ao Estado, isto não significaria que o PT passasse a acreditar num crescente e linear acúmulo de forças e de hegemonia socialista dentro da sociedade. Esse lembrete, decorreria do direito à rebelião contra a tirania, da possibilidade de choques intensos, confrontos e transformações profundas e revolucionárias que seriam requeridas por uma revolução social, com a participação de milhões de brasileiros e mudanças radicalmente democráticas e socialistas. Nessa passagem, como observa-se, admite-se ainda a ruptura revolucionária que, segundo César (1995), não tinha sido eliminada totalmente.

Entretanto, o conjunto do texto e seus conteúdos mais significativos não deixam dúvidas quanto à via para o socialismo. Expressivo a este respeito, é quando afirma-se que o socialismo seria sinônimo de radicalização da democracia e que esta seria, ao mesmo tempo, meio e fim e valor permanente para os trabalhadores. Para governar, lembra o documento, tornava-se necessário a difusão de valores democráticos, socialistas e humanitários. Acentuando as diferenças entre as propostas do partido e as do chamado socialismo real e da social-democracia, chama-se a atenção para outro aspecto. Critica-se a estatização generalizada da economia, contrapõe-se a ela a socialização e democratização do Estado, o desenvolvimento de esferas públicas na sociedade civil, a diversificação e primazia na propriedade social. A negação do estatismo, por sua vez, viria acompanhada da negação do livre mercado e da proposta de combinação do planejamento estatal com mercado socialmente orientado. Desta forma, visaria-se propiciar o desenvolvimento econômico com distribuição de riqueza, a ação reguladora do Estado (via políticas tributárias e de preços, presença marcante das empresas estatais, mecanismos do sistema financeiro etc.), ou seja, este tipo de mercado seria compatível com a concepção de socialismo do PT. Quanto à social-democracia, apesar do diálogo aberto e franco mantido entre ela e o partido, não seria o caminho para o socialismo e a sociedade brasileira, já que o PT não acreditaria num Estado neutro, não limitaria seu horizonte à luta por reforma no interior do capitalismo, discordaria dos compromissos crescentes com os Estado Unidos e tinha posições críticas ao neoliberalismo.

Passando-se a relacionar o documento com a democracia, o fortalecimento das inflexões torna-se mais explícito ainda, especialmente se lembrarmos que se defende agora a democracia como meio e

fim e valor permanente para os trabalhadores. Ressalta-se que o socialismo real não teria dado conta da democratização Estado-indivíduo, desenvolvimento com a preservação da natureza etc. Quanto à nova ordem social que o partido lutaria, ela deveria supor que os conflitos fossem vividos democraticamente, que a democracia política, econômica e social passasse a ser encarada como constitutiva e base da nova sociedade. Defende-se a vigência do Estado de direito, amplas liberdades, legitimação majoritária do poder político, alternância do poder e articulação entre a democracia direta e a democracia representativa. Propõe-se, então, uma democracia socialista que superasse gradativamente a alienação, que não fosse limitada à democratização e a socialização da política apenas a partir do Estado. Neste sentido, dever-se-ia desestatizar a política, descentralizar o poder, construir uma esfera pública onde a política não ficasse reduzida ao estatal e ao institucional, isto é, que a democracia clássica e liberal fosse superada e eliminada a grande autonomia dos governantes perante à sociedade. Situando-se a questão no Brasil, é realçado que, já na luta contra a ditadura militar o PT não encarava a democracia como algo formal e separada do social e o partido teria nascido com convicções radicalmente democráticas, libertária e anticapitalista. Quanto à burguesia brasileira, ela seria antidemocrática e estaria sempre disposta a recorrer a golpes, repressão física e outras formas e desprezaria a democracia e a legalidade. Já para o PT, a democracia seria incompatível com a dominação de uma minoria, a concentração de renda, da terra e do poder e constituiria um compromisso do partido a ser projetado em suas várias atividades, inclusive nos cargos executivos.

Antes de passar para as diretrizes gerais é necessário, em função do teor e do assunto tratado no documento, fazer uma síntese da proposta partidária sobre a disputa de hegemonia naquele momento, uma vez que isto permite entender melhor a visão dos princípios e valores e facilita uma ponte com as diretrizes. Para se ter uma idéia, afirma-se que até 1987 a disputa por hegemonia vinculava-se diretamente à idéia de uma política de acumulação de forças em função da inexistência de uma situação revolucionária. Posteriormente, esta mesma disputa de hegemonia teria passado a incorporar, necessariamente, a disputa eleitoral para 1994, os governos municipais petistas e as propostas de democratização do Estado, reformas sociais e organização e crescimento dos movimentos sociais, ou seja, a reorientação é claramente admitida nesta passagem.

Para o documento, a nova compreensão deveria ser assumida, visando-se não privilegiar apenas a luta econômica e a pressão popular, ou simplesmente a atuação institucional sem articular as lutas pelas reformas políticas e econômicas com as de caráter reivindicatório e setorial. Também estaria-se reconhecendo agora, a necessidade e a relevância da apresentação de propostas políticas para que elas levassem o movimento a superar o corporativismo, ultrapassar as reivindicações atinentes à recessão e ao desemprego, combinar as lutas institucionais com as setoriais e estabelecer-se uma política de alianças que abarcasse os setores marginalizados e despolitizados. Mas, isto implicaria que a CUT passasse a atuar como interlocutora da classe trabalhadora também em questões sobre as alternativas do país e nas áreas de saúde, educação, política tecnológica e outras visando-se superar a crise. Neste sentido, o movimento sindical deveria levar em conta que o trabalhador assalariado

também seria, da mesma forma e, principalmente, um eleitor e um cidadão. Daí sua importância, na luta pelo alargamento da cidadania e na cobrança do Estado em relação aos serviços públicos.

Em função do projeto neoliberal do governo Collor, a disputa de hegemonia seria mais global e envolveria os âmbitos político, social e ideológico nas instituições, as lutas sociais não institucionais, uma nova cultura e uma nova ética e a formação de um amplo movimento social para construir-se um caminho alternativo de desenvolvimento. Ressalta-se, então, que isto teria a ver com transformações radicais, com a visão de socialismo democrático e vocação pluralista, com o compromisso vinculado à luta institucional e social como meio para se alcançar o poder e com o apoio da maioria do povo brasileiro. Como o centro da tática residiria na luta pela hegemonia política e que, naquele momento, encontrava-se na disputa eleitoral a ser travada em 1994, lembra-se que sem base social e pressão popular nenhum governo seria viabilizado. Portanto, a importância da generalização, crescimento e politização do movimentos social.

O que fica claro, é que desenvolve-se algumas reorientações introduzidas pelo VII Encontro Nacional quanto à disputa de hegemonia. Observa-se, que o centro da estratégia, agora, passa pelo campo institucional e, particularmente, através das eleições nacionais. E que isto, direta ou indiretamente, vai rebater sobre as diretrizes gerais e as funções programática e governativa.

Dirigindo nossa atenção para as conexões entre o socialismo, democracia e disputa de hegemonia e as diretrizes partidária de um ângulo mais amplo, no caso da participação popular o partido não traz diretamente grandes novidades em relação às suas reflexões sobre uma nova sociedade. Na verdade, toca muito mais nas modificações fundamentais da estrutura econômica do sistema capitalista e concentra-se na conjuntura. Assim, adverte-se que as mudanças tecnológicas e de métodos de gestão ocorridas com a terceira revolução industrial teriam mudado a composição da classe operária (fragmentação etc.) e, por extensão, introduzido novos paradigmas na luta sindical e política. Devido a esse quadro, seria urgente que a CUT enfrentasse os novos desafios ligados à recessão, desemprego e outros efeitos e que o movimento sindical combativo superasse os limites do corporativismo e o sectarismo da luta interna, ou seja, considera-se que o sindicalismo deveria ter uma participação mais ampla. Atribui-se CUT, como já vimos, um novo papel e que ele ampliasse o raio de ação da entidade, extrapolasse as lutas sindicais, entrasse no debate sobre as alternativas para o país sair da crise e vinculasse sua atenção às políticas sociais como saúde, educação e outras visando alargar a cidadania. Ressalta-se que ela estaria também diante de três problemas, no caso as dificuldades para responder as ofensivas neoliberais, o enfrentamento com o chamado sindicalismo de resultados que apoiaria o projeto de Collor e a luta interna pelo controle do aparelho que promoveria a divisão na entidade e ajudaria nas vitórias da direita no movimento sindical.

Não é por acaso, a ressalva de que, o PT, enquanto partido com maior influência no sindicalismo deveria intervir. Conclui-se, assim, que a linha sindical traçada em 1986 deveria ser atualizada e desenvolvida, inclusive por causa dos obstáculos oriundos da ofensiva do governo Collor e de sua política recessiva. Nesse sentido, a grande preocupação com a participação e os movimentos

sociais expressam-se muito mais no terreno geral da conjuntura no país. Não obstante, ao mesmo tempo que encontramos referências genéricas de que a participação popular e formas de autogestão ampliariam o conceito de democracia, apontariam novas maneiras de controle e gestão das políticas sociais, como os conselhos populares e os plebiscitos, o centro da atenção é deslocado para a área institucional e direcionado para o movimento sindical. Mesmo indicando-se, rapidamente, a importância da participação popular no interior do Estado, de modo indireto termina-se, mais uma vez, reconhecendo-se as dificuldades dos movimentos sociais e uma reduzida influência nos destinos do país. Bastaria, para tanto, lembrar que agora seria o partido que deveria orientar e impulsionar o movimento e não o contrário como anteriormente.

Na diretriz inversão de prioridades, podemos iniciar com a crítica do partido à social-democracia. Segundo a resolução, um de seus limites decorreria de suas políticas fiscais para compensar as desigualdades do mercado, uma vez que elas, no Brasil, seriam insuficientes diante do quadro das grandes carências sociais. Dessa maneira, a necessidade de reformas profundas no país constituiria algo imprescindível e iria requerer uma ruptura radical com a ordem econômica, política e social vigente. Como observa-se, mais uma vez encontramos um rompante das resoluções do V Encontro e atestaria, a nosso ver, apenas resquícios e ecos de um passado recente. Esse espasmo rupturista, porém, diluía-se dentre da estratégia geral. Na verdade, o objetivo central do partido era muito mais construir um modelo e políticas contrapostas às do governo Collor, uma vez que ele estaria aplicando uma política recessiva, degradando os serviços sociais e sem praticar uma política de desenvolvimento que levasse em conta as aspirações da maioria. A este respeito, fala-se várias vezes de um projeto alternativo de desenvolvimento que deveria desencadear um movimento por reformas, um novo caminho de desenvolvimento econômico, político e social e superasse o capitalismo excludente do Brasil. Também estaria incluído nele, a resolução da crise, a ampliação do mercado interno, a democratização da renda, da terra e da informação, a reorganização do crescimento, a mudança da matriz energética com a prioridade para o transporte coletivo, o uso de gás como combustível etc., isto é, o que importaria seriam as grandes reformas.

Dando continuidade às reorientações do VII Encontro, o documento afirma que haveriam outras formas de opressão além das existentes nas relações capital e trabalho, no caso aquelas que diriam respeito às relações de gênero e as concernentes aos negros, homossexuais e juventude. Em seguida, ressalta-se que todos teriam o direito de lutar para definir as prioridades sociais e econômicas e sugere-se algumas medidas. Enfatiza-se a presença de outros grupos como a juventude, e crianças e os portadores de deficiência e, pela primeira vez, como acentua César (1995), atribui-se uma grande importância aos desorganizados e despolitizados, ou seja, os chamados excluídos. Em outras palavras, amplia-se, direta ou indiretamente o leque dos que deveriam ser contemplados nos governos petistas.

Quanto à diretriz Estado, também enfocada de uma maneira ampla, seria bom lembrar, antes de mais nada, as críticas ao estatismo do modelo soviético. Ao mesmo tempo, retoma-se, de passagem, formulações de Poulantzas (1985). Afirma-se, para se ter uma idéia, que a burguesia administraria o

Estado no Brasil com vários esquemas de dominação que iriam desde a repressão física, persuasão via Rede Globo até a abertura de fatias do aparelho de Estado às forças populares. Ao contrapor-se novamente ao governo Collor, que estaria acabando com o patrimônio público, propõe-se que o Estado atuasse como um instrumento de repartição igualitária do produto social, marcasse presença na produção e distribuição de riqueza e na recuperação do papel de planejamento estratégico na economia. Retoma-se o papel do governo paralelo, uma vez que ele teria uma importância destacada na construção do programa de governo para 1994. Chama-se a atenção, ainda, para a importância das formas de governo e reforma do Estado, que não deveriam ficar exclusivamente com os parlamentares do PT e procura-se dar um tratamento maior aos temas tipicamente institucionais. Neste sentido, defende-se que na reforma constituição prevista em 1993 o partido deveria propor itens vinculados à democratização do Estado e da sociedade, bem como o fortalecimento da sociedade civil, o controle social sobre o Estado, sua apropriação pelo povo organizado e a radical democratização de suas instituições e, como já vimos, a participação popular no seu interior.

Direcionando nossa análise para as funções programática e governativa e apontando no geral a continuidade das inflexões do VII e as trazidas pelo Congresso, podemos vinculá-las ao núcleo programático. Em primeiro lugar, e tomando em conjunto o socialismo e a democracia, diríamos que o centro da reorientação e seu fio condutor vão residir, apesar de alguns espasmos rupturistas, numa tentativa de formular de maneira mais sistemática uma estratégia pacífica, encerrada no âmbito da institucionalidade e procurando-se retomar as propostas do eurocomunismo. É verdade que ainda repetem-se, embora com menor intensidade, termos marxistas como a reiterada expressão socialismo, hegemonia, luta de classes, acumulação de forças, burguesia, classes dominantes e outros. Contudo, simultaneamente vamos encontrar novas expressões que, a nosso ver, também funcionam como indicadoras de mudanças, tais como: elites, forças políticas e sociais progressistas, forças de esquerda e democráticas, valores libertários do projeto socialista, imaginário da nação, utopia, humanismo, *apartheid*, indivíduo e subjetividade, ética, povo, maioria conservadora etc.

Igualmente a respeito das reorientações, e seguindo em grande parte as observações de César (1995), de início destacaríamos : a defesa do chamado socialismo democrático, onde ele é visto como a radicalização da democracia e esta, por sua vez, considerada como valor permanente, meio e fim e objetivo estratégico do PT; a democracia vem para o centro da cena e passa a ser encarada como primeira exigência para a construção do socialismo; fica claro sobre o socialismo, que a democracia funcionou como eixo orientador da análise do chamado socialismo real e nas proposições assumidas pelo partido; ênfase maior no pluralismo e preservação da democracia representativa, mesmo sugerindo-se seu aperfeiçoamento; a estratégia de política de acumulação de forças e disputa de hegemonia perde seu núcleo rupturista e passa a concentrar-se no campo da institucionalidade; a campanha eleitoral, a vitória e o exercício de governo no plano nacional, deixam de representar uma espécie de fator de ruptura revolucionária e são alçados a um momento fundamental e contínuo de mudança; o poder deixaria de ser tomado ou conquistado para ser, como a sociedade, democratizado e

traço relevante de uma sociedade socialista; é assumido, como elemento do socialismo democrático, que o meio para alcançar-se o poder seria a luta institucional e social.

Projetando-se sinteticamente as inflexões sobre as diretrizes, observa-se que, em relação à participação popular, está embutida a idéia de que ela deveria direcionar, potencialmente, sua atenção para o âmbito institucional. Não é por acaso, como já mencionamos, que se defende que o movimento sindical através da CUT extrapole o chamado corporativismo. Insira-se no campo das políticas públicas e que a centralidade da hegemonia e da participação não seja mais o operário industrial ou proletário como no V Encontro Nacional. Mesmo que se retome apenas de passagem a proposta dos conselhos populares, ele também é vinculado mais diretamente com o controle e gestão das políticas sociais e não mais como canal e instrumento das reivindicações populares. Já com o fortalecimento da idéia de sociedade civil, ela passa a ser vista, em grande parte, como controladora do Estado e propiciadora de uma esfera pública.

No caso da inversão de prioridades, cinco aspectos devem ser levados em conta nas reorientações e, diríamos, nas mudanças gerais das prioridades. Em primeiro lugar, apesar de não avançar-se na proposta da organização econômica, social e política do socialismo desejado, admite-se, embora não explicitamente, que se deveria governar sob o capitalismo. Não é por acaso que, não obstante a timidez, encontramos uma maior abertura para o funcionamento do mercado, mesmo que se fale de sua orientação social e a regulação pelo Estado. Também não é coincidência, que se insista sobre a importância das reformas que o partido estaria propondo e que elas fossem associadas a um projeto de desenvolvimento dentro da democracia. O problema, e aqui é muito pertinente a observação de César (1995), é que o projeto de desenvolvimento do PT, ao relacionar-se com o longo prazo, deixa de ser algo tático para transformar-se em algo estratégico.

Em segundo, ao incorporar-se novos temas ou dimensões ao socialismo, como é caso do meio ambiente, ou realçar-se mais temas anteriores como a questão feminina, de forma indireta eles passam, também, a constar da pauta de prioridades do partido. Em terceiro, como a estratégia é dirigida agora para o âmbito institucional, nada mais lógico que a condição de partido de oposição leve o PT a pensar mais seriamente na necessidade da formulação de políticas. Assim, não surpreende que se fale insistentemente sobre a necessidade de contrapor-se ao governo Collor e à ofensiva neoliberal. Em quarto, a análise levada a efeito sobre as transformações da estrutura capitalista (fragmentação da classe operária, terceira revolução industrial, novos métodos de gestão etc.) e especialmente a perda da centralidade do operário industrial na estratégia adotada, leva o partido a reabrir as portas para a incorporação e transformação dos interesses e reivindicações de outros setores em políticas governamentais. Citam-se explicitamente, as mulheres, negros, índios, homossexuais, crianças e adolescentes, portadores de deficiência e atribui-se uma grande importância aos chamados excluídos. Em quinto e último, como já nos referimos, passa-se a acrescentar um novo papel ao movimento sindical. Atribui-se também à CUT a ultrapassagem das chamadas lutas corporativas, propondo-se que

ela interfira de forma mais decisiva nas alternativas para o país e nas políticas públicas. Em outras palavras, é como se prenunciasse uma certa desestatização das políticas públicas.

No tocante às reorientações sobre o Estado no geral, devemos lembrar que novamente é retomada a idéia de que ele admitiria brechas no seu interior ou algo do gênero. Ganhar e exercer a Presidência, portanto, deixa de ser algo tático para ser estratégico, ou seja, o central agora passa a ser governar de modo democrático. Claras a este respeito são as afirmações de que visava-se derrotar o governo Collor, vencer as eleições de 1992 e abrir caminho para a vitória em 1994. Para tanto, defende-se a ampliação das alianças, além do campo traçado em 1987. Além do mais, como abandonara-se a perspectiva de que governar levaria à ruptura, faz-se algumas observações sobre o exercício de governar e a sustentação de um governo democrático-popular. Afirma-se, por exemplo, que o governo teria sua sustentação garantida contra os golpes das classes dominantes e isto decorreria, dentre outras coisas, dos seguintes elementos: auto-organização dos trabalhadores, consolidação da sociedade civil, democratização dos meios de comunicação de massa e das instituições. Também funcionariam como fatores de continuidade governamental, a luta contra a repressão exercida sobre os trabalhadores, a necessidade de redefinição do papel das forças armadas e das forças de repressão no geral, o controle social sobre a polícia e o combate às doutrinas militaristas. Tudo isto permitira, segundo o documento, defender a cidadania, os direitos democráticos e os governos populares. Como vemos, o papel dos movimentos sociais, em grande parte, passa a ser o de funcionar como fator de sustentação, isto é, subordinados à variável institucional.

Diferente do V Encontro, o resultado das reformas não seria mais inevitavelmente o socialismo, mas sim, a ampliação dos conflitos como algo característico da democracia. Ao invés da chamada tomada ou conquista do poder, o discurso vai girar em torno da democratização do poder, da terra etc. Como a estratégia passou a ser subsumida no plano institucional e o centro da tática, de certa forma, reduziu-se à disputa nas eleições presidenciais em 1994, provavelmente por isto também começou-se a identificar governo e poder (disputar o governo como se fosse disputar poder) e a atribuir-se ao governo petista um caráter mais propositivo, especialmente através da atuação do governo paralelo no programa governamental. E, igualmente, a estender ao governo democrático-popular a fiscalização do exercício da lei, quando se defende a implantação e o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Uma outra reorientação e decorre também da crítica ao modelo soviético, diz respeito a flexibilidade maior quanto à estatização e a defesa da diversificação dos tipos de propriedade no socialismo. Integrada a este giro, assume-se uma maior valorização e autonomia à sociedade civil e seu controle sobre o Estado. Daí, a necessidade de uma esfera pública que passasse a controlá-lo e a exercer também uma ação reguladora sobre a economia. Sintetizando, poderíamos dizer que a inflexão geral sobre o socialismo, democracia e institucionalidade levam o partido a uma valorização maior ainda da função governativa, uma vez que a construção de uma nova sociedade vincula-se a uma inserção mais intensa e generalizada no campo institucional e nacional.

Passando-se diretamente para a análise da função governativa no tocante aos governos municipais do PT, o que se observa claramente é uma espécie de cobrança para que eles implementem as orientações e diretrizes partidárias gerais. Afirma-se, por exemplo, que se deveria recolher as experiências dos governos petistas, transformá-las em estímulo e solidariedade visando a correção de rumos, atender as aspirações populares e combiná-las com a luta pelo socialismo. Ressalta-se que a democracia no PT seria um compromisso para projetar-se nas suas várias atividades, inclusive nos cargos executivos. Neste sentido, a democracia nos governos do partido deveria ser criticada e reconhecer-se a existência de aparelhismo, sectarismo, manobras espúrias e atitudes antidemocráticas. Relacionando-se diretamente os governos petistas com a disputa de hegemonia no campo institucional, o documento deixa claro que eles, ao lado das eleições de 1994 e de outras atividades, fariam parte desta estratégia e do acúmulo na chamada frente institucional. Em outras palavras, a resolução afirma que a ação dos governos petistas teria que ser encarada como decisiva na consolidação da hegemonia do partido no plano municipal, já que se tratava de governar, executar políticas, democratizar o Estado e acionar a participação e o controle popular.

Como vemos, mesmo levando-se em conta a reorientação da disputa de hegemonia, os governos municipais continuam claramente subordinados a uma estratégia no plano nacional. Neste sentido, afirma-se que, como o centro da tática seria a disputa em 1994 e o governo paralelo teria um papel relevante no programa de governo, os governos petistas deveriam considerá-lo como referência. Estaria colocada para o partido, a questão da democracia e governo de coalizão, até porque a experiência dos governos municipais teria mostrado a validade de prosseguir, radicalizar e ampliar a política de alianças traçada a partir de 1987. Mas também seria relevante, a alternância no governo e especialmente o reconhecimento da capacidade de governar e melhorar a vida de milhões de pessoas. Daí, a necessidade de superação dos problemas das prefeituras com o partido e com os movimentos sociais e a importância de ultrapassar os obstáculos administrativos e políticos. Finalmente, lembra-se que a luta geral pela democratização do Estado, as saídas para a crise e as propostas do PT para políticas públicas exigiria esforços dos governos no sentido de viabilizar esta democratização e a participação popular. Caso isto não fosse cumprido, estaria comprometida a estratégia da luta pela democracia, o uso dos problemas pelos adversários e a desmoralização da base social do PT.

Analisando-se agora a segunda resolução do Congresso, denominada *Partido*, podemos ressaltar de início que ela é bastante coerente com o documento anterior e procura, no fundamental, orientar a reestruturação do PT. Assim, é afirmado que o PT estaria numa nova situação, teria uma forte presença no campo institucional e apresentaria um grande crescimento. Mas, o desafio político e ideológico daquele momento, guardaria grandes diferenças com os do período de sua formação e exigiria também uma reorganização do partido e o desenvolvimento de sua identidade. Prosseguindo, não encontramos nada de significativo sobre o socialismo. Já a democracia, embora implícita no conjunto do texto, fala-se apenas de sua defesa e da democracia interna do partido.

Quanto às diretrizes gerais, em termos mais amplos, merece registro apenas a observação que diz respeito à inversão de prioridades. Neste caso, fala-se no fortalecimento da inclusão de novos setores nas instâncias partidárias como as mulheres (quota de 30% nas direções nacional, estaduais e municipais), negros, índios, juventude e portadores de deficiência e a garantia da presença de representantes dos movimentos sociais, ou seja, passariam a ter um peso maior nas formulações partidárias.

Do ponto de vista da função programática, a resolução ressalta a nova fase do partido e os respectivos desafios a serem enfrentados, na questão da sua identidade, em termos da combinação da luta de massas com a ação de governo, o enfrentamento ao neoliberalismo do governo Collor com propostas concretas ou mesmo na sua estrutura e funcionamento interno. No tocante às diferentes formas de atividades, afirma-se que, até aquele momento estaria vigorando uma divisão de trabalho no interior do PT onde considerava-se, erradamente, que os militantes nos movimentos sociais travariam a luta reivindicatória, os petistas no parlamento e nos governos municipais levariam adiante a luta institucional e as direções partidárias administrariam a vida interna, comandariam as campanhas eleitorais e funcionariam como uma espécie de tribunal de última instância para resolver as disputas entre os petistas. O correto, assevera o documento, seria a combinação e consolidação simultânea do partido como movimento (raízes profundas na sociedade, base social, diálogo com outros setores etc.) e como instituição (rede de organizações, imprensa, finanças etc.). Desta forma, o PT o deveria tornar-se dirigente hegemônico com caráter de classe e instrumento fundamental para a disputa de poder e não simplesmente apresentar projetos à sociedade como pretenderia a falsa contraposição entre partido dirigente e partido de interlocução.

Sobre a estrutura partidária, afirma-se que o central seria a retomada da organização por núcleos e outras iniciativas para desenvolver a democracia interna, como a adoção das prévias (na escolha das candidaturas majoritárias e nas alianças no segundo turno), plebiscitos e outros exemplos. Além do mais, foi deliberado que haveria um novo regimento interno a ser aprovado posteriormente e chama-se a atenção para a necessidade da capacitação política dos militantes (avaliação e estudos de experiências, formação plural no partido, nova cultura política etc.), para o fortalecimento da direção partidária e de uma ação unificada do partido, especialmente no encaminhamento das deliberações, na profissionalização dos quadros, na criação de assessorias, na definição e limites das tendências internas, na proibição de frações e no combate aos chamados centros autônomos de poder. Neste último caso, ressalte-se, o que estava em jogo era a visão de que as chamadas personalidades públicas, parlamentares e prefeitos do partido teriam adquirido uma autonomia excessiva e que se tornava necessário um maior controle das instâncias partidárias sobre eles. Tanto que, é deliberado que haveria um balanço anual da atuação dos parlamentares, embora não inclua-se explicitamente os prefeitos.

Segundo a resolução, esses desafios, por sua vez, implicavam também na necessidade de repensar e mudar as estruturas organizativas e a maneira como o partido deveria relacionar-se com a sociedade, até porque ela seria muito mais complexa e dever-se-ia criar novas formas de comunicação,

fóruns etc. Envolveriam igualmente, uma estratégia com a ampliação da base social do PT e de setores que, naquele momento, estariam sendo hegemonizados pelas classes dominantes. Daí a importância de um novo papel para o partido, no sentido da criação de nova relações com os movimentos sociais (elaboração de um programa partidário para eles, incorporação mais sólida de novos agrupamentos e a adoção de uma visão mais ampla que extrapolasse as relações entre capital e trabalho) e, diríamos, uma maior atenção para as diversidades regionais do país, os vínculos com o partido nos variados lugares e um projeto político a este respeito. Ainda é deliberado que, devido às experiências anteriores e das futuras eleições de 19912 e 1994, deveria ser criada uma Comissão Eleitoral Permanente.

Quanto à linguagem utilizada, mesmo repetindo-se termos marxistas como luta de classes e setores hegemonizados pelas classes dominantes e lembrando-se o caráter socialista do PT, o socialismo não é abordado e não se introduz novidades. Além do mais, como no documento anterior, a repetição gradativamente menor destas expressões aparece acompanhada de outras não marxistas como elite, formação política não sectária e obscurantista, valores nobres do ser humano e cultura política.

Finalmente, vejamos o que diz a resolução sobre a função governativa e particularmente sobre os governos municipais petistas. Em primeiro lugar, poderíamos apontar algumas questões gerais, tais como: dever-se-ia, também nos governos petistas, dispensar uma maior atenção à comunicação, inclusive com a introdução de novos mecanismos e modalidades; na proposta da criação do Conselho Deliberativo Nacional (CDN), é defendida a presença dos representantes das bancadas federais e os prefeitos das capitais; como consequência da deliberação de reservar-se uma quota de 30% para as mulheres nas direções partidárias e o combate à discriminação, os parlamentares, os governos e outros setores do partido teriam que priorizar a adoção de políticas públicas visando combater esta mesma discriminação e abrir a discussão com a sociedade sobre o assunto.

Em segundo, e aqui reside o centro da atenção do documento sobre o tema, vamos encontrar uma grande preocupação sobre o relacionamento das instâncias partidárias com os governos petistas e o controle do mandato. Como já apontamos, logo de início afirma-se que se deveria eliminar os chamados centros autônomos de poder, onde os prefeitos, de uma maneira ou de outra, estariam incluídos. Num momento posterior e no item significativamente intitulado *A relação entre o PT, os governos e as bancadas*, procura-se, já de antemão, deixar claro questões referentes ao perfil dos candidatos, caráter do mandato e atualização da carta eleitoral. Volta-se a exigir dos candidatos no geral, a demonstração de compromisso com as lutas travadas pelo PT e são tecidas algumas considerações sobre o mandato partidário: necessidade dos dirigentes, personalidades públicas e detentores de mandato terem consciência de que seus deveres seriam superiores aos dos demais petistas; importância da responsabilidade, ética, disciplina e maior controle partidários; compromisso indispensável com as normas regimentais do partido; concepção de mandato partidário e coletivo do partido e não apenas um projeto individual, já que os mandatários, além das relações com a sociedade, as teriam também com a instituição a que pertencesse.

Entrando direto nas relações com os governos petistas, ressalta-se que as vitórias nas eleições de 1998 e a perspectiva de ampliar-se os governos municipais, levaria a reafirmar que o PT seria *um partido no governo e não um partido do governo*, querendo-se dizer com isto, ao que parece, que o partido não deveria ser subsumido no Estado e que haveria a continuidade do mandato partidário. Acrescenta-se que o partido deveria empenhar-se, como já viria fazendo, na discussão do programa de ação, na avaliação das experiências dos governos e na sua sustentação política e social. No que tange às diferenças entre o partido e o governo, elas seriam normais e, sempre que necessário, o partido criticaria publicamente e ficaria comprometido com os movimentos sociais que estivessem em choque eventual com os governos petistas, ou seja, daria preferência aos movimentos. Lembra-se, então, a autonomia entre a administração pública e o partido, mas considera-se que os petistas nas instâncias partidárias e nos cargos nos governos, deveriam estabelecer uma relação partidária e procurar esgotar todas as formas antes de tornar públicas as divergências.

Passando-se para a última resolução do Congresso, no caso *Conjuntura*, destaca-se o momento de crise econômica, política e social e atribui-se ao governo Collor a principal responsabilidade. No tocante aos princípios e valores, não vamos encontrar nada explícito sobre o socialismo. Quanto à democracia, embora faça-se poucas referências diretas sobre ela, é onde reside o centro da tática, no caso uma oposição democrática e legal. Neste sentido, grande parte das críticas ao governo, como postura autoritária e violação da Constituição, bem como as propostas referentes à necessidade de um amplo movimento democrático popular e outras, tomam como base a democracia.

Sobre as diretrizes, poderíamos estabelecer algumas associações. No que tange à participação popular, aponta-se o medo do desemprego como inibidor do movimento sindical, ou seja, é admitido, novamente, a pouca influência da variável ligada aos movimentos sociais sobre o partido. Ao mesmo tempo, propõe-se que o PT transforme a revolta em um amplo movimento popular e democrático e de oposição ao governo Collor, apoie atividades como uma vigília dirigida pela CUT e vincule-se a campanha eleitoral de 1992 com a mobilização social. Além do mais, que se tome a iniciativa de emendas com milhões de assinaturas favoráveis ao imposto contra grandes fortunas, reforma agrária etc. e defende-se o plebiscito sobre sistema de governo, mas condicionado-o a reformas políticas (novo sistema eleitoral, etc.).

Já no tocante à inversão de prioridades e mudanças no Estado, ambas assumem uma maior importância em função da oposição à Collor e sua política recessiva. Sobre a inversão de prioridades, critica-se seguidamente o desemprego, arrocho salarial, confisco dos aposentados, situação da Previdência Social etc. Como decorrência, defende-se: uma campanha que envolva a defesa da escala móvel de salários, direcionamento dos fundos sociais para investimentos sociais, criação do imposto solidariedade, reforma agrária, instituição do programa de renda mínima etc. Já sobre o Estado, ao mesmo tempo que são tecidas críticas a Collor propõe-se algumas bandeiras gerais ou medidas mais direcionadas, tais como: democratização radical do poder, da riqueza e da terra, manutenção da legalidade e um novo modelo para gerir o país em contraposição ao autoritarismo e violação à

Constituição, combate à corrupção e idoneidade no trato da coisa pública, reformas democráticas envolvendo um novo sistema eleitoral, redefinição das funções da Câmara e do Senado, reforma do Estado com sua desprivatização e democratização das empresas estatais.

Como observa-se, em relação à função programática no geral, a última resolução também deixa claro a nova posição do partido no tocante à defesa da legalidade e a associa à democracia, seja quando critica a violação da Constituição por parte de Collor e quando fala de um movimento popular e institucional de oposição ao governo, seja quando defende a possibilidade de um *impeachment* e uma saída institucional para a crise. Quanto à função governativa no geral, apenas associa-se, rapidamente, a saída de Collor a uma nova alternativa de governo e lembra-se, ao aludir aos governos petistas, que eles e a ação parlamentar do PT deveriam inserir-se no amplo movimento popular de oposição.

4.3. A década da intitucionalidade petista

Assim como o período de 1980 a 1990 foi marcado pela fixação do núcleo programático, sua primeira transição e as inflexões no programa partidário, a década de 1990 a 2000 vai ser caracterizada pela forte tonalidade institucional do PT. Poderíamos dizer, que os eventos e as resoluções após o VII Encontro (1990) e o I Congresso (1991), no fundamental, vão muito mais desenvolver e detalhar as reorientações já analisadas. Por isto, enfocaremos o conjunto das resoluções restantes de maneira sintética e destacaremos depois o chamado modo petista de governar.

O central da década de 1990-2000 pode ser apontado, de forma preliminar, pela centralidade da democracia e a institucionalidade, a consolidação da função governativa e a formação de uma coalizão dominante no partido, como diria Panebianco (1990), a partir de 1995 e com José Dirceu, da Articulação, na presidência do PT.

Observando-se o Quadro V, fica claro a inflexão relativa à primazia da democracia, uma vez que, já VII Encontro e no I Congresso ela foi alçada à condição de valor estratégico, permanente ou, para usar as palavras de Coutinho (1980), como valor universal. Desta forma, o que aparecia em alguns momentos entre 1982 e 1987 e é excluída entre 1987 e 1990, ressurge como o centro do núcleo programático do partido e expressa, também, a redescoberta do eurocomunismo. Como lembra Vannuchi (1990), já na tese da Articulação para o VII Encontro, a democracia surge como valor universal. E também é criticada por teóricos das correntes da esquerda organizada, como Rocha (1990). Mas, como vimos, é o que vai ser oficializada no I Congresso. Como uma decorrência direta desta visão, a democracia é igualmente associada à institucionalidade, defesa do Estado de direito e contraposta ao neoliberalismo, no sentido de que se atribui a este um traço de autoritarismo político (desrespeito à Constituição, excesso de medidas provisórias etc.).

Especialmente a partir do IX Encontro Nacional de 1994, a democracia, tal como vista agora pelo partido, vai adquirir uma centralidade maior ainda. Prosseguindo no mesmo caminho, o PT vai falar de revolução democrática, inclusive sendo o título do seu programa de governo para as eleições

daquele ano.[19] E, mais uma vez, abraçando as idéias centrais do eurocomunismo, analisadas, dentre outros, por Claudin (1977), defendendo a atribuição de um conteúdo revolucionário à democracia como Weffort (1984) fizera na década de 1980 ou assimilando as formulações de Coutinho (1992) sobre o que ele chamou em 1989 de reformismo revolucionário. Aliás, o próprio programa tem como um dos eixos centrais a democratização no geral da sociedade e do Estado e sua projeção em setores e áreas diferentes, isto é, mais um tema recorrente do eurocomunismo. Além do mais, no XI Encontro Nacional em 1997 e no Encontro Nacional Extraordinário de 1998, defende-se, em contraposição ao neoliberalismo, uma transição para a democratização da sociedade e do Estado, o que lembra a crítica de Claudín (1977) ao que ele chamou de transição da transição, ou seja, primeiro transitaria-se para a democratização e depois para o socialismo

Quanto às principais inflexões referentes ao socialismo e já vistas em parte, sintetizemos: ele passa a ser nivelado à radicalização da democracia, ou socialismo democrático, direcionamento de sua construção para o âmbito da sociedade civil e associado a um novo humanismo no VII Encontro e no I Congresso; a ser viabilizado através de eleições no IX Encontro em 1994; praticamente excluído dos eventos posteriores, apesar de uma ou outra referência e proclamação.

Analisando as reorientações das diretrizes a partir do mesmo Quadro V, quanto à participação popular podemos registrar o desaparecimento gradativo da proposta dos conselhos populares e sua substituição pelos conselhos institucionais setoriais. Neste caso, mesmo que se mantenha o mesmo nome de conselhos populares, a eles agora é atribuído o papel de participação de controle e gestão das políticas governamentais. E não mais, como antes, órgãos de um duplo poder ou canal por excelência das reivindicações dos setores populares. No programa de governo de 1994, por exemplo, estes conselhos institucionais setoriais aparecem em várias áreas e setores. Ao mesmo tempo, incorpora-se de maneira mais explícita e enfática novos segmentos no processo decisório como mulheres, deficientes e outros. Acena-se também com a transposição do orçamento participativo para o plano federal e indica-se, em alguns momentos, a necessidade de plebiscito e referendo.

No caso da inversão de prioridades, destacaríamos dois pontos importantes. O primeiro deles e presente já no VII Encontro, diz respeito à adoção da proposta de governar para todos, como já tinham introduzido os governos petistas,[20] e não mais simplesmente para os setores populares. O segundo, que é iniciado com o I Congresso, é a crítica ao chamado corporativismo dos movimentos sociais e a proposta para que estes envolvam-se, também, diretamente com as políticas sociais (saúde, educação etc.) e ampliem suas reivindicações para este campo mais amplo. Quanto ao Estado, a inflexão central diz respeito à sua democratização, especialmente através do detalhamento no programa de governo de 1994.

Agregados direta ou indiretamente às inflexões, encontramos, igualmente, um conjunto de novos temas e questões ou mesmo uma nova significação no programa. Na democracia, por exemplo, acrescenta-se novas dimensões a ela, tais como: contraposição ao neoliberalismo; modernidade *versus*

[19] Ver LULA ... (1994).

forças conservadoras; democracia substantiva como diferente de uma democracia meramente formal como no IX Encontro; projeção para outras áreas, como democratização das relações de trabalho no II Congresso de 1999. Ao socialismo, ressalta-se especialmente sua dimensão ética, o pluralismo, solidariedade humana, valores libertários, subjetividade

Nas diretrizes, sobressai-se o plebiscito e referendo na participação popular (I Congresso e VIII Encontro), a importância de empresas geridas pelos trabalhadores (VIII Encontro). Já na inversão de prioridades, o principal reside na crítica ao neoliberalismo (desmonte das políticas sociais etc.), uso da idéia de exclusão social, a proposta de renda mínima e de trabalhadores de baixa renda, noções de justiça social (VIII Encontro), desenvolvimento social (IX Encontro), direitos humanos e a explicitação da proposta de políticas públicas (especialmente no II Congresso). Já no tocante ao Estado, o mais importante reside também na crítica ao neoliberalismo (esvaziamento do Estado, desmonte da sua função social etc.), a idéia de planejamento democrático, a adoção da idéia de governabilidade (VIII e IX Encontros e Encontro Extraordinário), proposta das câmaras setoriais (X Encontro) e da criação de esferas públicas não estatais (XI Encontro).

Mas a consolidação da institucionalidade, pelo menos até o momento, não deu-se sem outras mudanças correlatas e debates.[21] Do ponto de vista da estrutura e funcionamento interno, embora fuja ao âmbito de nosso trabalho, já no início da década Novaes (1993) e outros apontavam alguns sintomas como a burocratização crescente, a centralização partidária, a profissionalização de muitos quadros petistas etc.

Já a idéia do chamado modo petista de governar, como já vimos em parte, não decorreu, propriamente, de um objetivo do PT de avaliar conjuntamente a experiência de seus governos municipais e reorientá-los. Na verdade, surgiu muito mais em função das preocupações quanto ao desempenho destes mesmos governos e a repercussão com a campanha eleitoral para presidente em 1989, especialmente com a imagem daquele momento da gestão de Erundina na capital paulista.[22]

Entretanto, com a derrota de Lula e os problemas crescentes, tanto na implementação das diretrizes e em especial as relações conflitivas entre as instâncias partidárias locais e os governos, o partido, finalmente, começou a promover encontros mais sistemáticos e tentar extrair algumas formulações gerais a partir de 1991. Daí, inclusive, o livro intitulado O Modo Petista de Governar publicado em 1992 e outros subsequentes.[23] Mas isto não implicava, porém, que os governos petistas, pelo menos até 1996, adquirissem um espaço próprio e fossem merecedores de um tratamento à parte, uma vez que, para usar o raciocínio de Costa (1998), até a referida data predominou uma estratégia de hegemonia e não uma estratégia de governo, ou seja, eles continuaram subordinados a uma estratégia geral no plano nacional: instrumentos de hegemonia, pontos de apoio etc.

---

[20] Como veremos , esta foi uma polêmica inicial que perpassou os governos petistas de São Paulo e Porto Alegre.
[21] Sobre o assunto, ver dentre outros Lacerda (2002).
[22] Em relação ao governo de Erundina e sua importância para o PT como um todo, ver Lince (1993).
[23] Ver Bittar (1992). Além deste livro, depois foram publicados mais três. Ver, respectivamente Magalhães; Trevas (1996), Palocci et al (1997) e CIDADANIA ... (2000).

Com a inserção crescente do partido na institucionalidade, da qual os governos eram uma parte importante, bem como a divulgação de experiências exitosas como o OP, na campanha eleitoral para os municípios em 1996, o modo petista de governar foi divulgado, inclusive, como mote central da propaganda. Simultaneamente, mas de forma lenta e progressiva, foram incorporadas no programa nacional do PT algumas implementações como o OP, o banco do povo e outras ou pelo menos passaram a merecer uma atenção maior.[24]

A maior atenção dispensada aos governos municipais, contudo, não eliminou um certo paralelismo entre as duas funções governativas. De um lado a mais importante que é a nacional e, de outro, as prefeituras petistas e seus recentes governos estaduais. Além do mais, o partido não conseguiu libertar-se de sua origem urbana e das médias e grandes cidades, pois seus governos nos pequenos municípios, como regra, têm ocupado um espaço bastante reduzido. Este paralelismo das duas funções, mesmo assim, integram-se na inserção crescente do partido na institucionalidade, ao ponto de terceiro Prefeito de Porto Alegre, no caso Pont (2002), criticar o que considerava uma excessiva preocupação com a chamada governabilidade.

[24] Sobre isto, ver Daniel (1997).

Quadro V
A redescoberta da institucionalidade
1990-2000

ELEMENTOS CENTRAIS	PRINCIPAIS ELEMENTOS INICIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DO PT				
	Princípios e Valores		Diretrizes Gerais		
	Democracia	Socialismo	Participação Popular	Inversão de Prioridades	Mudanças no Estado
Principais reorientações e inflexões	- Como valor universal - Volta da influência do eurocomunismo - Democratização da sociedade - Associada à insitucionalidade - Defesa da legalidade	-Radicalização da democracia -Socialismo com humanismo - Caminho eleitoral para o socialismo	-Desaparecimento gradativo dos conselhos populares - Conselhos no controle e gestão das políticas governamentais - Incorporação de novos segmentos no processo decisório	- Governar para todos - Críticas ao corporativismo	- Democratização do Estado
Novos temas e questões	- Democracia contraposta ao neoliberalismo - Ênfase no pluralismo - Democratização das relações de trabalho	- Valores humanistas, libertários e éticos - Importância da subjetividade	- Plebiscito e referendo - Empresas rurais geridas pelos trabalhadores - Orçamento participativo	- Neoliberalismo contraposto às políticas sociais - Absorção dos excluídos e despolitizados - Noção de exclusão social - Segurança alimentar - Trabalhadores de baixa renda - Desenvolvimento social - Justiça social - Banco do povo - Direitos humanos - Políticas públicas - Pleno emprego	- Contraposição ao neoliberalismo - Governabilidade - Parceria Estado-sociedade - Câmaras Setoriais
Continuidade e reforços	- Democracia participativa - Críticas ao classismo estrito - Fim da representação orgânica - Democracia contraposta ao capitalismo - Índole democrática do PT - Continuidade da luta democrática	- Críticas ao modelo soviético e modelo a ser construído - Diferentes tipos de propriedade	- PT como dirigente dos movimentos e necessidade de reanimá-los - Fragilidade dos movimentos sociais: divisão na CUT etc. - Controle social sobre o Estado	- Necessidade de um novo modelo de desenvolvimento - Programa de emergência - Grandes reformas - Meio ambiente - Cidadania - Críticas ao neoliberalismo	- Estado como disputa de interesses - Críticas ao estatismo - Críticas às privatizações - Estado associado à esfera pública e interesses públicos - Função governativa - Ação reguladora do Estado - Descentralização - Críticas ao neoliberalismo -Tranparência - Reforma das instituições políticas
Função programática	- Centralidade da democracia	- Proposta de renovação da idéia	- Incorporação de atividades dos governos municipais no	- Incorporação de atividades dos governos no programa nacional,	- Continuidade do caráter processual do programa - Elaboração de um programa de governo mais completo

	- Democracia como valor universal	de socialismo	programa nacional, como o orçamento participativo	como o banco do povo e a bolsa-escola	
Função governativa	- Governar pela via democrática	- Governar sob o capitalismo	- Integrada ao governo		- Fim do mandato imperativo, mediação e síntese do mandato partidário - Formulação geral do modo petista de governar - Criação da Secretaria de Assunstos Institucionais - Críticas ao administrativismo - Reconhecimento do partido pela ausência de orientação para seus governos - Proposta do conselho político - Necessidade dos governos petistas prefigurar o governo nacional e criar a base para o projeto político - Detalhamento de programa de governo nacional: diretrizes, recursos, metas etc. - Contraposição entre governo petista e governo neoliberal - Importância da base parlamentar

Parte II: análise dos governos petistas

INTRODUÇÃO

Anteriormente, analisamos o programa do PT desde sua formação até o ano de 2000, centramos o enfoque na função programática em termos mais amplos e nas orientações nacionais para sua função governativa. Através dos princípios e valores e especialmente de suas diretrizes participação popular, inversão de prioridades e mudanças no Estado, tentamos mostrar o conteúdo político-teórico do núcleo programático, como ele foi modificando-se ao longo do tempo e quais os fatores que condicionaram as diferentes transformações.

Nesta segunda parte, a atenção será mais dirigida para os vínculos entre a função programática e governativa ou, mais precisamente, como as diretrizes gerais foram rebatidas nos governos municipais do PT. Assim, o partido será estudado na sua condição de partido governante. Lembrando as colocações de Pizzorno (1990) e usando suas palavras, diríamos que já vimos o que *diz* o partido e observaremos agora *como ele opera* e qual sua atuação. Especificamente, abordaremos a *ação* do partido frente às outras instituições políticas representativas e nos limitaremos à sua presença no governo, já que extrapola aos nossos propósitos, analisar os *resultados* vinculados ao novo papel do PT, embora, eventualmente, possamos fornecer algumas informações de caráter mais ilustrativo a respeito do terceiro nível de análise proposto pelo autor.

Como já foi mostrado antes, os estudos sobre a ação do partido no governo procuram apreendê-la, no fundamental, de duas maneiras. Uma delas, que examina a atuação partidária através do número e tipos de cargos ocupados no governo como decorrência das coalizões, é bem expressa no Brasil pelo recente e importante trabalho de Meneguello (1998). A outra, ainda inexistente do ponto de vista de uma análise nacional dos partidos,[1] observa se as propostas contidas no programa ou na plataforma eleitoral foram postas em prática no governo, procurando-se conhecer a influência partidária nas orientações e políticas governamentais. Neste caso, para medir a ação dos partidos no governo, como regra correlaciona-se o volume e o percentual dos gastos com as áreas e temas de preferência dos diferentes partidos,[2] ou destaca-se elementos centrais da plataforma eleitoral e verifica-se até que ponto eles foram implementados.[3]

Ambos os tipos de enfoque citados sobre partido governante, governo partidário ou função governativa, contudo, adotam como referência empírica original o sistema parlamentarista e priorizam suas análises no âmbito do governo nacional. Entretanto, consideramos que é possível e viável, dentro de certos limites, aproveitar as contribuições dessa literatura para o nosso trabalho. Em primeiro lugar,

[1] Alguns trabalhos no Brasil chegam a aproximar-se da segunda abordagem de partido governante, com destaque para o estudo de Couto (1995). Todavia, seu objetivo é circunscrito à cidade de São Paulo e está mais voltado para as relações entre o partido, governo e parlamento e não, especificamente, para a implementação de elementos do programa partidário e as mudanças nas instâncias do PT. Ainda em relação à capital paulista, ver Couto; Abrucio (1993) e Kowarick; Singer (1993). Mais ou menos na mesma direção e sobre Piracicaba em São Paulo, consultar Goulart (1996).
[2] Ver especialmente Budge e Keman (1990).
[3] Consultar o importante trabalho de Budge; Robertson; Hearl (1987).

visamos conhecer como o partido *atua* no governo e, segundo, ressaltar que a influência partidária será analisada através de suas propostas e não via tipos e número de cargos ocupados. Mesmo levando-se em conta a vigência do sistema presidencialista no Brasil, partimos da idéia de que o PT é um partido programático e governante, o que possibilita que suas orientações partidárias possam ser cotejadas com as ações de seus governos. Finalmente, e esta também é uma questão importante, deve-se sempre levar em conta que as especificidades do plano local e, por consequência, das relações do programa partidário com o governo nesse nível, implicarão diferenças significativas na implementação das propostas. Dentre elas, poderíamos destacar a necessidade de algumas mediações, tais como: do programa nacional para os partidos nos estados e municípios; do programa nacional do partido para uma outra instituição política, no caso o Estado e, mais ainda, no plano local.

Como nosso interesse é conhecer como *age* o partido no governo, esta atuação pode ser analisada através da influência na adoção do programa partidário. Para tanto, privilegiamos o estudo das diretrizes gerais. Neste sentido, estudaremos como as diretrizes participação popular, inversão de prioridades e mudanças do Estado[4] foram rebatidas e absorvidas, quais as principais iniciativas e dificuldades para implementá-las, que inflexões e avanços programáticas ocorreram no plano local e como foram incorporadas nos governos municipais petistas. Em outras palavras, analisaremos como, diante do novo papel de partido governante, o programa geral do PT foi traduzido para seus governos.

O que se observa, é que ao assumir a condição de partido governante, pelo menos no nível municipal e de forma progressiva, o PT termina modificando-se também a partir de sua experiência de governo. Embora as transformações sejam mais visíveis nos governos e menos nas instâncias partidárias, elas são muito significativas. Se antes, para usar a expressão de Panebianco (1990) utilizada por Couto e Abrucio (1993), o PT tinha um caráter predominantemente movimentista, aos poucos vai assumindo seu novo papel de partido governante.

Para desenvolver nossa análise separamos, para efeito de melhor compreensão, as instâncias especificamente partidárias ou diretórios e os governos, procurando com isto apreender também o tipo de vínculo e a interinfluência entre as duas partes no tocante à implementação das diretrizes, ou seja, incluímos, como diz o PT, as relações entre partido e administração, que foi um tema introduzido pelo partido de modo mais sistemático com os governos iniciados em 1989. Também levamos em conta em termos gerais, a partir das observações de Budge e Keman (1990), a existência de frações ou tendências internas do PT e sua importância na função governativa.

Quanto aos passos analíticos a serem dados, inicialmente daremos algumas informações gerais sobre o PT local e suas propostas que influenciaram o relacionamento entre as instâncias partidárias (especialmente as municipais) e seus governos. Daremos rapidamente, algumas informações sobre os municípios a serem governados e a situação encontrada e, em seguida, veremos como ocorreu o processo

eleitoral e seus resultados que, principalmente na Câmara Municipal, terão importância na implementação das propostas governamentais. Finalmente, voltaremos nossa atenção para entender como os governos petistas absorveram e tentaram implementar as diretrizes e alguns de seus efeitos mais importantes.

Como já indicamos na introdução deste trabalho, começaremos nossa análise com o governo petista de Fortaleza no Ceará, em seguida passaremos para os governos da capital paulista e por último analisaremos os três mandatos do partido em Porto Alegre no Rio Grande do Sul.

[4] Como nosso estudo dos governos está circunscrito ao plano local, seria irrelevante incluir a diretriz nacionalismo.

CAPÍTULO 1

Impasses, turbulências e estigma em Fortaleza

O governo petista de Maria Luiza Fontenele na capital cearense, vai ser marcado, em termos do PT nacional, por dois momentos diferentes.[5] No primeiro, representou o fim de uma fase em que o partido, após a derrota eleitoral de 1982, ensaiou tentativas de voltar às suas origens e adotou um certo desprezo pela atuação na institucionalidade até as eleições de 1985. No segundo, o PT vai dar grandes passos no campo institucional mas, ao mesmo tempo, enfrenta dilemas e sente fortes receios de assumir uma postura de partido governante. A estas hesitações, deveríamos ainda lembrar a postura do partido sobre os dois governos petistas eleitos em 1982: no tocante a Santa Quitéria no Maranhão, simplesmente foi relegado ao esquecimento; em relação a Diadema em São Paulo, apesar das variações da postura das instâncias partidárias ao longo do tempo, não foi feita nenhuma avaliação e o partido, na prática, passou a considerar a experiência de partido governante no plano municipal como se fosse algo paralelo ao programa partidário, às suas diretrizes e atividades.[6]

Mas haviam várias coisas em comum e que permeavam o PT, dentre elas a oposição cerrada ao governo militar e ao posterior governo Sarney. Mesmo que a estratégia partidária, não incorporasse uma ruptura revolucionária até dezembro de 1987 com o V Encontro Nacional, a postura era inequívoca a respeito da firme oposição, até porque considerava ilegítimo o Colégio Eleitoral.

Em 1985, a surpresa. Os resultados eleitorais ficaram bem acima dos prognósticos mais otimistas do partido, seja na capital paulista seja no segundo lugar em Goiânia em Goiás e Aracaju em Sergipe e, especialmente, na vitória em Fortaleza. Para se ter uma idéia, as previsões das enquetes eleitorais apontavam a candidata petista Maria Luiza Fontenele como terceira colocada há poucos dias das eleições, e o PT, por seu turno, tinha como objetivo central o crescimento da legenda e não nutria a esperança de vitória.[7] De certa forma, poderíamos dizer que a surpresa geral e a baixa expectativa do partido no Ceará e especificamente em Fortaleza eram compreensíveis. A situação do PT no plano nacional e seu perfil local com reduzida inserção política e social na cidade,[8] não propiciavam uma vitória. Apesar do Ceará ser um dos estados que logo tomou a iniciativa de manter contato com Lula já em 1978, ter distribuído a Carta de Princípios em 1979 no primeiro de maio e participar da legalização do partido nos seus momentos iniciais,[9] enfrentava alguns problemas que marcariam o PT durante muito tempo de sua trajetória. Um deles, dizia respeito aos confrontos, disputa pelo controle do partido e expulsões de lideranças,

[5] Para maiores detalhes, remetemos o leitor para o Segundo Capítulo da Parte I deste trabalho.
[6] Foi somente no V Encontro Nacional de dezembro de 1987, que, rapidamente, os governos petistas foram lembrados.
[7] A este respeito, ver Pinto (1991).
[8] Sobre a dificuldade da criação de novos partidos no Ceará e especificamente em Fortaleza, ver Reis; Castro (1992).
[9] Sobre os contatos iniciais dos sindicalistas do ABC com os futuros formadores do PT no Ceará e os passos do partido no estado, consultar a entrevista de Scromov em Harnecker (1994) e Parente (1995).

envolvendo, em diferentes momentos, variados agrupamentos. Vejamos os principais: grupo vinculado ao jornalista e professor universitário Francisco Auto Filho, um setor hegemonizado pela futura Articulação tendo à frente Gilvan Rocha, áreas ligadas às CEBs e grupos minoritários trotskistas (OSI e CS) até 1986. Com a entrada de Maria Luiza Fontenele e o PRC em 1985, já em 1986 o grupo divide-se, ficando uma parte na fração antiga e uma outra, na qual participa a Prefeita, vai fundar o Partido Revolucionário Operário (PRO). Em 1987, finalmente, vamos encontrar a presença de militantes cristãos, da Articulação, Vertente Socialista (VS), PCR, PRO e grupos trotskistas.

A proliferação dos referidos grupos, na sua maioria da esquerda organizada, vai configurar uma situação em que o partido funcionava como uma espécie de frente de esquerda e implicava, por sua vez, na ausência de qualquer estratégia mais consistente e unificada de atuação na institucionalidade e, menos ainda, no Executivo. Se lembrarmos, mais uma vez, a postura nacional do PT quanto ao mesmo campo institucional, a insuficiência de propostas para governar e o próprio receio ou discordância para assumir a condição de partido governante, não é muito difícil imaginar alguns dos obstáculos a serem enfrentados no governo petista de Fortaleza. Uma outra questão, remete para o raio de ação do PT na capital cearense. É verdade que os grupos de esquerda e os cristãos tinham alguma presença nos movimentos sociais e particularmente no movimento sindical. Mas além de sofrer a concorrência do PC do B, especialmente nos bairros populares, o PT tinha alguma, força apenas, como aponta Aciolly (2001), muito mais no chamado setor terciário e no funcionalismo, no caso os professores, bancários, estudantes etc. Em outras palavras, não liderava segmentos relevantes da classe operária, até porque, como a cidade não tinha um perfil industrial[10] como o ABC paulista, inexistia, por extensão, um potencial maior de base social e política. Mesmo nas favelas e bairros populares de Fortaleza, o nível de organização e mobilização não eram tão grandes como em outros contextos urbanos.[11]Além do mais, a capital cearense enfrentava os graves problemas típicos das cidades médias e grandes do país, ou seja, desemprego e subemprego,[12] favelas,[13] problemas de infra-estrutura urbana,[14] analfabetismo, mortalidade infantil etc.[15] A isso deve ser acrescentado que, devido a cinco anos de seca no Ceará, ocorreu a migração de um contingente em torno 300 mil pessoas para cidade e passaram a ocupar, principalmente, áreas de rios e lagoas. Com a enchente de 1986, houveram vários desabamentos e 70% da malha viária ficou deteriorada, as ruas esburacadas, repletas de lixo e outros problemas correlatos.[16]

---

[10] O terciário absorvia 72% da força de trabalho e a indústria apenas 20%. Sobre estes dados, ver Fantini (1986).
[11] Para uma visão mais detalhada das lutas urbanas em Fortaleza, ver Barreira (1992) e Gondim (1993).
[12] Com um total de 1,7 milhão de habitantes na época, tinha 55 mil desempregados, uma taxa de desemprego aberta de 8,44% e 38,9% de desemprego. Cf. PREFEITURA ... (1987).
[13] Somente o contingente de favelados chegava a constituir 600 mil pessoas, isto é, quase um terço da população total. Sobre o assunto, ver dentre outros Fantini (1986).
[14] Em termos de abastecimento de água, 38,1% não dispunham deste serviço e Fortaleza era considerada a capital mais mal servida de esgoto do mundo. Consultar, respectivamente, Fantini (1986) e Fontenele (1991).
[15] O analfabetismo chegava a um total de 514 mil e a mortalidade infantil atingia 107 dos recém nascidos por mil. Cf. Fantini (1986).
[16] Ver Fontenele (1994).

Diante do quadro traçado, do perfil do PT no Ceará e em Fortaleza, já se poderia ter uma idéia, de antemão, de grande parte dos obstáculos a serem enfrentados. Do ponto de vista do partido, o fato da então candidata petista ter sido eleita deputada estadual pelo MDB e reeleita pelo PMDB,[17] inegavelmente ampliava a base partidária, especialmente na periferia da cidade.[18] Entretanto, a sua entrada e do PRC no partido em 1985, como lembra Barreira (1998), produzia algum receio em alguns setores, uma vez que se temia que o PT caísse nas mãos do novo agrupamento.[19]

Quanto à campanha eleitoral, condizente com o momento predominante do PT no plano nacional e a postura contra a institucionalidade dos grupos de esquerda no seu interior, não poderia-se esperar que ela tivesse propostas bem acabadas e apresentasse um programa de governo. Na verdade, o PRC, do qual então fazia parte a candidata, propunha claramente uma derrubada revolucionária da ditadura militar e estava fora dos seus planos, como dizia-se na época, *administrar o capitalismo*. Neste sentido, a postura estava sintonizada, de uma maneira ou de outra, com as orientações gerais do PT na época. A diferença, residia numa definição clara do PRC e nas indefinições e generalidades do partido sobre a via para construir uma nova sociedade, embora predominasse nas suas resoluções a via pacífica. Portanto, não surpreende que a campanha eleitoral terminasse muito mais centrada na crítica aos governos anteriores e à Nova República e não pautada em termos administrativos.[20] Como lembra Maria Luiza Fontenele, teve uma marca de denúncia e não o confronto de propostas e de alternativas e daí os temas privilegiados no discurso como a corrupção, a violência, a exploração,[21] o empreguismo[22] etc. Assim, compreende-se que a própria Prefeita eleita reconhecesse que não existia, propriamente, algo mais elaborado. Segundo ela, o PT em termos nacionais ressentia-se de proposta de governo e nem o partido ou a esquerda tinham experiência de administrar uma capital.[23]

Como já falamos, no início da disputa eleitoral não se acreditava na vitória e o PT local via a campanha como um momento de crescimento do partido[24] e, decorrente também desta expectativa, não pensou em programa de governo. Tanto foi assim, que Maria Luiza Fontenele afirma, que antes de assumir não tinha idéia dos reflexos da crise do capitalismo internacional sobre as administrações municipais e que foi aprendendo, na prática, ao mesmo tempo definindo o que era popular, as prioridades e as metas. Na campanha, ela supunha, também, que os problemas seriam facilmente resolvidos e considerava que as pessoas, não sendo corruptas e tendo compromissos com o povo, os desejos seriam

[17] Como lembra Ponte Júnior (2000), na sua primeira eleição para deputada estadual em 1978 no MDB, Maria Luiza Fontenele fazia parte do PC do B. Já na reeleição em 1982, devido a saída do seu grupo do PC do B, ela pertencia aos quadros do PRC.
[18] Segundo Parente (1995), com a entrada de Maria Luiza Fontenele e o PRC, os núcleos do PT cresceram de 20 para 80.
[19] O grupo do qual Maria Luiza Fontenele fazia parte, anteriormente pertencera ao PC do B. Em 1980 desligou-se deste partido e em 1986, junto com outras dissidências, funda o PRC. Sobre o assunto e a postura do referido grupo, nos baseamos especialmente em Ponte Júnior (2000).
[20] Cf. Pinto (1991).
[21] Sobre o assunto, ver Fontenele (1985).
[22] Consultar Fantini (1986).
[23] Ver Fontenele (1994).
[24] Consultar Pinto (1991).

realizados. Tinha-se uma postura clara quanto à necessidade de superar o capitalismo e do rompimento e superação do clientelismo e dos interesses dominantes, mas não propriamente um programa de governo. Mesmo tendo sido realizado um seminário no período da campanha, o programa não foi elaborado,[25] apesar da fixação de dois grandes eixos básicos de atuação: em relação à cidade como um todo, pensava-se em priorizar o saneamento, habitação, transportes e meio ambiente; especificamente sobre as condições de vida da população, a ênfase recaia sobre o emprego, saúde e educação.[26]

Mas o que estava bastante presente por ocasião da campanha, eram alguns valores ou princípios e referências a diretrizes gerais do PT como a transparência, moralidade[27] e especialmente a participação. Uma das polêmicas no interior do partido, por exemplo, dizia respeito à natureza política da gestão. Enquanto algumas correntes defendiam que a Prefeitura deveria ser uma administração socialista, Maria Luiza Fontenele e seu agrupamento, que até a posse era o PRC, tinham uma visão diferente. Para este grupo, seria uma experiência de caráter popular, colocando o aparelho estatal ao lado dos explorados e oprimidos e não simplesmente administrar o sistema capitalista ou mesmo sustentar os governos estadual e federal e favorecer o setor privado. Por este prisma, a proposta levava a que não se privilegiasse a eficiência para salvar o capital ou realizar grandes obras, mas sim, que se contemplasse os interesses da maioria da população e fosse dado apoio à organização popular. Dizendo em outras palavras, predominava, por parte de Maria Luiza Fontenele e de seu grupo político, uma concepção de que a administração municipal precisaria extrapolar o mero espaço institucional.

Uma outra polêmica, referia-se ao entendimento sobre o tipo de participação e, mais especificamente, sobre os conselhos populares: abrangência, caráter, quem os organizaria,[28] como seria o processo decisório etc.[29] Havia, além de uma certa indefinição, no mínimo cinco visões diferentes sobre os conselhos. A concepção de Maria Luiza Fontenele, era que os conselhos populares deveriam ser diferentes das associações de bairro, pois requeriam um nível mais alto de organização, envolviam várias esferas e instâncias de organização e as aglutinariam. Considerava que os conselhos seriam formados pela iniciativa do partido, pertenciam à sociedade civil e não serem criados pela administração.[30] Neste sentido, deveriam diferenciar-se dos conselhos comunitários e não restringir-se a âmbito setorial como a um ou outro órgão da Prefeitura, mas uma instância superior.[31] Contudo, havia algo em comum ou predominante, no caso a idéia geral presente na maioria da esquerda organizada e do PRC em particular, de que os conselhos populares, como ressalta Ponte Júnior (2000), materializariam uma espécie de duplo poder e

[25] Sobre o assunto, cf. Fontenele (1991).
[26] Ver Fontenele (1999).
[27] Para maiores detalhes, cf. Barreira (1993).
[28] Ver Fontenele (1994).
[29] Consultar Fernandes; Barreira (1991).
[30] Conferir Fontenele (1994).
[31] Sobre o assunto, ver Fontenele (1999).

determinariam as ações do governo, inclusive na escolha dos cargos.[32] E é esta concepção global de duplo poder, que vai nortear a postura e a ação do governo petista em Fortaleza.

Quanto aos resultados eleitorais, a vitória deve ser atribuída às seguintes razões: a candidata já estava no seu segundo mandato como deputada estadual, eleita inicialmente pelo MDB e depois através do PMDB, era uma figura política bastante conhecida e sempre atuou intensamente a favor dos setores populares; a televisão teve um papel muito importante, uma vez que foi montada, pela primeira vez em Fortaleza, uma verdadeira estratégia de *marketing* apresentando a candidata como o símbolo da mudança e da modernidade, em contraposição aos grupos poderosos da política local;[33] divisão dos grupos dominantes por ocasião do processo eleitoral; apoio de setores católicos.[34] Além de tudo isso, a eleição ocorreu num momento em que estavam em greve algumas categorias como os professores e os motoristas de transportes coletivos, aos quais Maria Luiza Fontenele deu todo apoio. No caso dos motoristas, um dos trabalhadores foi morto pela polícia militar durante a movimentação e a candidata atribuiu a responsabilidade ao governo do PMDB, no caso o partido do seu principal rival no pleito.[35]

Através do Quadro VI tem-se uma idéia mais precisa sobre o número e percentual de votos. Observa-se, que Maria Luiza Fontenele obteve pouco mais de um terço dos votos, ou seja, 32,43%. Entretanto, se olharmos por outro ângulo e somarmos aqueles que não preferiram a candidata do PT, nota-se que 67,57% das pessoas não votaram na candidata vencedora. Embora este dado não seja, por si, algo definidor da legitimidade ao longo de toda a gestão, ele revela a preferência no momento das eleições e aponta para alguns desdobramentos já no início e no decorrer da administração.

Ressalte-se ainda que, mesmo levando-se em conta a presença constante da deputada Maria Luiza Fontenele nas lutas populares, especialmente nas lutas dos bairros e favelas, como na conhecida ocupação da Favela José Bastos, seus votos terminaram sendo preferencialmente na chamada classe média.[36] Sua grande aceitação e o resultado positivo no Conjunto Habitacional Ceará, um dos principais locais onde Maria Luiza Fontenele foi muito bem votada,[37] não exclui a conclusão geral quanto à pequena votação nos setores populares, inclusive em grande parte daqueles mais mobilizados e atuantes. Tal razão, é explicável fato de que o PC do B tinha uma forte presença em alguns sindicatos, e principalmente, hegemonizava a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e apoiou o candidato do PMDB. E foi o mesmo PC

---

[32] Fugiria ao âmbito de nosso trabalho estabelecer comparações mais detalhadas das experiências de Fortaleza com Diadema. Entretanto, valeria a pena apontar, que também no município do ABC paulista, predominara na campanha eleitoral mais ou menos o mesmo entendimento sobre os conselhos populares.

[33] Para uma análise mais detalhada da campanha do ponto de vista do simbolismo, ver Barreira(1998). Cf. também as observações de Chauí (1986).

[34] A este respeito, ver Maia; Fontes (1985).

[35] Consultar Alcântara Júnior (1991). O seu principal competidor era Paes de Andrade. Embora este tivesse o apoio do PC do B, PCB, MR 8 e de entidades importantes do movimento popular, sindical e estudantil, não conseguiu vencer. Já Maria Luiza Fontenele, em termos partidários e de grupos políticos, só contava com o apoio da dissidência prestista do PCB. Sobre o assunto cf. Ponte Júnior (2000).

[36] Cf. Pinto (1991).

[37] Ver Alcântara Júnior (1991).

do B que se opunha, já na campanha eleitoral, à proposta dos conselhos populares, pois tinha receios de que isto minasse sua base política nos bairros.

Quanto aos vereadores, é bom lembrar que em 1985 não houve eleições para o Legislativo municipal. Nas últimas eleições para a Câmara, em 1982, o PT conseguiu somente 0,9% dos votos e não elegeu nenhum representante, como lembram Gadotti e Pereira (1989). Desta feita, o governo petista não vai contar com nenhum parlamentar, apesar do apoio do PSB. Em outras palavras, a Prefeita iria começar sua administração sem nenhum representante do PT no legislativo municipal e isto terá grande importância e criará obstáculos para a implementação de algumas propostas, principalmente no tocante à diretriz inversão de prioridades.

Quadro VI

Eleições municipais em Fortaleza

1985

CANDIDATOS	PARTIDOS	VOTOS	%
Maria Luiza Fontenele	PT	159.846	32,43
Paes de Andrade	PMDB	148.437	30,12
Lucio Alcantara	PFL	121.326	24,61
Antonio Moraes	PTB/PDS	27.204	5,50
Tarcisio Leite	PCS	4.303	0,80
Moema São Thiago	PDT	3.692	0,70
Humberto Bevilaqua	PL	405	0,08
Nulos	-	19.183	3,89
Brancos	-	8.406	1,70
Total	-	492.802	100,00

Fonte: Maia; Fontes (1985:26). Fizemos pequenos reajustes, inclusive quanto aos percentuais e para sincronizá-los melhor com o total geral.

Proclamados os resultados, vamos encontrar algumas declarações da Prefeita eleita ainda em 1985 e que, de uma maneira ou de outra, sincronizam a grosso modo com as genéricas e oscilantes orientações programáticas do PT. Sobre as consultas e os conselhos populares,[38] afirma que nem a população e nem o futuro governo tinham uma idéia mais precisa sobre eles. Entretanto, já teriam sido tomadas iniciativas como reuniões por bairros, levando-se a proposta de uma divisão da cidade em áreas e cuja representação a nível de conselho seria fiscalizar a Prefeitura, definir prioridades etc. Dentro desta visão, seriam formados conselhos regionais como ponto de partida, os quais, reunidos numa assembléia de vários conselhos de representantes de bairros, comporiam uma espécie de um grande conselho municipal. Acrescenta que se estaria discutindo, ouvindo e experimentando e acreditava que, pouco a pouco e baseada na própria prática seria encontrada a fórmula para a participação popular. Mas que existia uma preocupação central, no caso a atenção para se evitar o erro de institucionalizar a organização popular,

uma vez que isto poderia levar à perda de independência do movimento. Desta feita, Maria Luiza Fontenele expressava, a seu modo, as orientações do PT quanto à formação dos conselhos populares através da divisão espacial da cidade, seu papel central na determinação das prioridades do novo governo, manutenção da autonomia e independência quanto aos partidos e ao Estado, o caráter experimental e processual das propostas partidárias.

Sobre as prioridades, a Prefeita eleita aponta, mesmo que rapidamente, que os dois maiores problemas de Fortaleza seriam o transporte e o desemprego. No caso do transporte, destaca a sua péssima qualidade e as tarifas altas, acenando com a possibilidade de uma tarifa única, um preço considerado aceitável e o controle sobre a qualidade do serviço. Quanto ao desemprego, refere-se à urgência de se ter programas absorvedores de mão-de-obra para amenizar o problema. Prosseguindo, destaca áreas de atuação e as respectivas medidas que deveriam ser tomadas. Assim, no tocante à saúde a ênfase iria recair sobre o atendimento básico, extensão da rede de saneamento e tratamento preventivo; na educação, a principal atenção seria o ensino público e gratuito para todos e o direcionamento para o primeiro grau; em habitação, propõe um Fundo de Habitação Popular para financiar as moradias e a ser repassado a cooperativas e associações de moradores, bem como a defesa do saneamento das favelas e não a sua remoção; no transporte coletivo, fala da sua melhoria e o controle de receitas e despesas; em abastecimento, pretendia criar uma empresa municipal visando garantir a preços mais baixos a distribuição de alimentos, a formação de cooperativas de consumo, incentivar as hortas comunitárias, a piscicultura, a criação de animais de pequeno porte e a garantia do processo de comercialização sem atravessadores; sobre a segurança, os objetivos recairiam principalmente para a formação de conselhos populares de segurança, centros de defesa de direitos humanos e um tribunal para a denuncia de casos de violência; no lazer, além do apoio às atividades de cultura popular e aos clubes suburbanos, pretendia também promover debates, festivais, feiras de arte e o turismo; em planejamento urbano, seriam tomadas medidas de conservação do solo, preservação dos recursos hídricos e ocupação dos vazios urbanos.

Observa-se, que são referidas oito áreas importantes, das quais a sua maioria está relacionada às políticas sociais. Ao mesmo tempo, não obstante a brevidade, são apontadas algumas medidas que poderiam funcionar, preliminarmente, como orientações de políticas em cada setor. Contudo, faltava resolver, a questão dos recursos financeiros para implementar as referidas propostas, o delineamento de uma nova estrutura e funcionamento da Prefeitura e a escolha de uma equipe de governo compatível com a nova orientação. No caso das finanças, Maria Luiza Fontenele mostra-se preocupada sobre a situação e afirma que deveria ser exercida uma pressão sobre o governo federal, para que ele assumisse a dívida do município. Adianta também, que a parte das finanças somente seria resolvida através de uma ampla reforma tributária e que pretendia adotar a progressividade do IPTU, a moralização da arrecadação, a prestação de contas e a isenção para aqueles que não pudessem pagar.

---

[38] Sobre as declarações de Maria Luiza Fontenele logo após a vitória, ver Fontenele (1985).

Sobre um novo perfil do governo, não encontramos nada de relevante. Já a escolha da equipe, o processo de indicação e alguns obstáculos são bem expressivos do caráter frentista do PT no Ceará e em Fortaleza e da situação de parte dos movimentos populares naquele momento. Mesmo que a nova Prefeita visasse ampliar o espectro político e falasse da necessidade da escolha não ficar restrita a nomes partidários, não foi isto que terminou acontecendo. Inicialmente, foi composto um comitê com seis pessoas para decidir sobre os membros do primeiro escalão, sendo dois da direção do PT, dois da coordenação da campanha (com a divisão do PRC e a criação do PRO, coube um membro a cada grupo político), a Prefeita e o Vice. Como critérios foram levados em conta a identidade com o PT, a respectiva qualificação profissional e o compromisso com a área na qual a pessoa iria atuar.[39] Mas nem sempre estes critérios de qualificação profissional funcionaram, uma vez que, também devido à grande preocupação com a corrupção generalizada na Prefeitura, colocou-se a militância em postos-chave e muitas vezes pessoas não talhadas para os casos. A própria Maria Luiza Fontenele, recorda-se do caso de um filósofo, que foi indicado pelo PRC[40] e nomeado para o Departamento de Limpeza Pública e ela mesmo reconhece, como um grande erro, não ter procurado pessoas que conhecessem a chamada máquina administrativa.[41]

O resultado foi problemático, já que os membros do primeiro escalão terminaram privilegiando o critério de identidade política e escolhendo as pessoas dos escalões inferiores a partir disto e a administração foi praticamente loteada. O Secretário, que era de uma tendência política, colocava no mesmo órgão os quadros auxiliares do seu grupo e produzia, em algumas situações, a resistência de lideranças do movimento popular hegemonizado por outra tendência.[42]

No tocante ao movimento popular, ele dividiu-se em relação aos cargos na periferia da cidade. Na região de Messejana, onde o movimentos dos professores era mais organizado, houve reação negativa devido à indicação de um outro professor. No bairro de Pirambu, o mesmo aconteceu, conflitando a indicação de uma Igreja contra outra. Quem arregimentava mais gente, indicava a pessoa a ser coordenadora das entidades, gerando, por sua vez, críticas das outras partes. Terminou havendo, como diz a Prefeita, um verdadeiro loteamento dos cargos públicos.[43] De um lado, portanto, ocorreu a escolha do primeiro escalão das administrações diretas e indiretas pela comissão referida, de outro, os escalões inferiores escolhidos através de critérios políticos pelos membros de cargos superiores. Já nos órgãos que tinham relação direta com a população (subprefeituras, creches, centros comunitários etc.), a nomeação era feita pelo movimento social.[44]

Uma das poucas exceções ao loteamento dos cargos de escalões inferiores, ocorreu no Instituto José Frota. Neste hospital, os quadros petistas eram insuficientes para os lugares importantes e abriu-se

[39] Sobre o assunto, cf. Fontenele (1994).
[40] Consultar Fontenele (1999).
[41] Cf. Fontenele (1995).
[42] Em relação isto, ver Fontenele (1991).
[43] Consultar Fontenele (1995).
[44] Ver Fontenele (1999).

então alguns cargos para pessoas que se dispunham a colaborar e assumir o compromisso da competência e da implantação da política do novo governo.[45] Entretanto, na maioria dos casos, os critérios e a forma como foram escolhidas as pessoas levaram a subestimar o perfil profissional e não criaram um clima de unidade entre a equipe dos primeiros escalões e de outros setores nomeados pelos titulares e o movimento social. Mas esses critérios, não foram os únicos elementos que criaram dificuldades para a alocação de profissionais experimentados nos diferentes postos-chave. Muitas pessoas vieram da universidade, mas sem experiência administrativa anterior e conhecimento básico dos aspectos institucionais da Prefeitura. Isto ficou demonstrando, por exemplo, quando se fez um *dossiê* no início da gestão para denunciar a corrupção e os desmandos dos governos anteriores e não se conseguiu provas suficientes.

Além dos pontos levantados e antever-se algumas possibilidades sobre as finanças, com a posse da Prefeita, a montagem da equipe de governo sinalizava para futuros problemas e foi constatado, já de imediato, que inexistiam propostas mais substanciais. Como lembra Maria Luiza Fontenele, havia basicamente um grande apoio popular, uma vez que não se tinha, propriamente, elaborado um programa de governo. Isto teria decorrido, segundo ela, da própria dinâmica da campanha eleitoral, especialmente o tempo reduzido para formulações. Ao assumir o governo, acrescenta, o quadro da máquina administrativa era gravíssimo, as dívidas enormes etc., ou seja, não preparou-se para construir uma proposta de longo prazo ou algo equivalente.[46]

Dois fatos importantes, já durante a posse, pareciam prenunciar algumas dificuldades durante a gestão. O primeiro, foi o não comparecimento de Lula ao ato oficial, indo apenas ao comício comemorativo durante à noite[47] e causando um certo mal-estar em alguns membros do governo, apesar da presença de José Genoino, que pertencia, então, ao PRC. O segundo, foi a divisão do PRC: uma parte permaneceu no grupo original e a outra, incluindo a Prefeita, resolveu fundar o PRO. Logo após a posse, já no primeiro dia, a nova gestão deparou-se com a greve do funcionalismo[48] e alguns dilemas. Como apoiar a greve, resolver o pagamento atrasado do funcionalismo e acabar com a ociosidade da máquina administrativa[49] e o empreguismo? Quais ações de urgência deveriam ser efetivadas tendo em vista os graves problemas encontrados ?

Mas se não havia programa de governo, existiam orientações relativamente claras do PRC. Já em dezembro de 1985, antes da posse, o Comitê Central do PRC elaborava uma resolução orientando como a nova Prefeita deveria agir.[50] Sintetizando, dizia o seguinte: ressaltava que a mudança seria dada através do que denomina de caminho operário e popular e, neste sentido, constituiria um governo popular; o governo não deveria mediar os conflitos entre operários e patrões, mas apoiar publicamente e em termos políticos e

---

[45] Sobre o referido hospital e os quadros da universidade, consultar Pinto (1991).
[46] Cf. Fontenele (1994).
[47] O autor compareceu à posse e assim como muitos petistas, estranhou a ausência de Lula.
[48] Ver GREVISTAS ... (1986).
[49] Cf. Barreira (1993).
[50] Sobre a resolução, o PRC e o PRO e grande parte da análise neste ponto, nos baseamos em Ponte Júnior (2000).

materiais, todos os movimentos reivindicatórios em Fortaleza; destaca a imprescindibilidade dos conselhos populares e que eles deveriam ser autônomos e órgãos de luta e não parte do governo; deveriam ser feitas as reformas possíveis e necessários e elevar o nível de consciência e organização das massas; o governo teria que se colocar numa perspectiva nacional; o PRC não se confundiria com o aparelho estatal e evitaria lançar seus quadros no governo, uma vez que priorizava a atuação junto aos movimentos. Em outras palavras, o governo não deveria administrar o capitalismo e sim explicitar as contradições e o desenvolvimento da luta de classes, confrontar-se com a ordem estabelecida, contribuir com a ruptura revolucionária, jogar todo seu apoio aos movimentos populares e tentar elevar seu nível de consciência e organização. Integrados a esta visão geral, os conselhos populares, no fundamental, teriam que se constituir e funcionar como uma espécie de duplo poder no plano local.

Essa orientação do PRC, apesar de sua divisão e da criação do PRO já antes da posse da Prefeita, terminou, no essencial, sendo adotada. Mesmo que Maria Luiza Fontenele tenha incorporado-se ao PRO e este tenha desempenhado um papel relevante na ação político-administrativa do governo petista, o perfil político-ideológico e as ações do governo terminaram norteadas pela resolução anterior do PRC e não, propriamente, pelas genéricas orientações do PT. Essa questão é central porque mostra que o governo, diferente de outras experiências petistas,[51] adotava claramente uma postura marxista e funcionava muito mais como uma frente política. Vai ser esta dualidade de orientações e seus desdobramentos no tocante às funções programática e governativa que, direta ou indiretamente, constituirão sua marca, atravessando as iniciativas, os dilemas, os obstáculos e os avanços em relação às diretrizes gerais e ao PT.

Sistematizando as relações entre o PT e o governo de Maria Luiza Fontenele, podemos começar pelos vínculos estabelecidos com a instância nacional do partido e destacar, no geral, quatro aspectos. O primeiro deles, diz respeito à inexistência de orientações mais sistemáticas sobre governar, como já indicamos.[52] Neste sentido, por conseguinte, não poderia ser cobrada a execução de um *modo petista de governar* ou algo do gênero e, quando muito, diríamos, apenas uma postura genérica quanto aos princípios e diretrizes e a oposição cerrada ao governo Sarney, que, de fato, foi levado adiante pela Prefeita durante todo o seu mandato. Além do mais, ainda vigorava no PT uma forte tonalidade quanto ao mandato imperativo, mas isto pressupunha um partido, que, no mínimo, tivesse uma estratégia e políticas claras e direcionadas, incluindo-se as orientações para as instâncias nos planos estadual e municipal e que inexistia naquele momento.

Já o segundo aspecto, aponta muito mais para uma relação positiva e cooperativa por parte da instância nacional do PT. Segundo Maria Luiza Fontenele, no início do seu governo, Plínio de Arruda Sampaio, representando a direção nacional do partido, foi a Fortaleza e prestou uma importante assessoria,

[51] Fugiria ao âmbito deste trabalho uma comparação detalhada do governo de Fortaleza neste ponto, contudo, seria bom lembrar que em Diadema, Porto Alegre na primeira gestão e outras experiências, os marxistas encontravam-se presentes nas instâncias partidárias e não na Prefeitura.

especialmente na área de transportes. Além do mais, Eduardo Suplicy chegou a intermediar reuniões da Prefeitura com órgãos do governo federal e ocorreram reuniões com Lula sobre as dificuldades financeiras do governo petista.[53] E embora tais contatos não tenham, propriamente, resolvido os problemas da Prefeitura, eles sinalizavam na época, um apoio da direção nacional do PT.

Quanto às relações com o partido no Ceará e em Fortaleza, merece registro as questões sobre a instância estadual, uma vez que, no plano municipal, o PT era pouco estruturado e, segundo Alcântara Júnior (1998), não tinha um peso suficiente para exercer maior influência nos acontecimentos. A função governativa, diríamos, vinculava-se ao plano estadual.

Já desde a entrada de Maria Luiza Fontenele e o PRC em 1985, setores do partido tinham um certo receio, como falamos.[54] E mais, existiam divergências de fundo, especialmente no que toca à estratégia para se construir o socialismo e seu rebatimento sobre a concepção e o papel do governo. Embora no período, não existissem nos documentos partidários formulações mais acabadas sobre o caminho para o socialismo e a função governativa, predominava a chamada via pacífica e uma abertura para governar. Já no que tange à Prefeita e o PRO, adotava-se e desenvolvia-se, no fundamental, a resolução do PRC de dezembro de 1985. Neste caso, como o socialismo passaria por uma ruptura revolucionária, faria parte desta estratégia o confronto, a explicitação da luta de classes e das contradições. De acordo com a visão do PRC, deveria ser viabilizada uma alternativa operária popular, o que pressupunha a derrubada violenta da ditadura militar e um grande impacto sobre o Estado capitalista, a instauração de um novo regime (democracia operária e popular) e o início da construção do socialismo.[55] Mas a questão que estava subjacente na ocasião e que perpassava a função governativa, era a seguinte: qual o papel de um governo municipal de esquerda diante do Estado e da sociedade capitalistas naquele momento? E uma outra, derivada da primeira e que também atravessava a ação da Prefeita e seu grupo: como governar uma parte do Estado capitalista sem administrar o sistema? Para Maria Luiza Fontenele, o governo municipal não deveria gerir a crise do capitalismo e o campo institucional não seria o aspecto principal da luta, ou seja, a própria Prefeitura e a elaboração da nova Constituição eram secundárias diante das lutas populares. Daí, a decorrência lógica quanto ao confronto com a Nova República.

Como resolver o dilema de ser governo e não ser ao mesmo tempo? A este respeito, o PRO vai adotar o que chamou de dupla tática. De um lado, o governo municipal deveria atender as necessidades populares e opor-se aos governos estadual e nacional como uma maneira de negar a ordem instituída e o Estado burguês. De outro, iria priorizar a organização autônoma das classes populares e buscar um apoio político visando anular a oposição ao governo municipal, já que a institucionalidade seria um entrave às lutas maiores do povo contra o capitalismo. A dupla tática, portanto, levava a que o governo municipal,

---

[52] Expressivo a este respeito, é o fato de Lula ter declarado em Fortaleza que a direção nacional do partido não iria determinar a orientação da Prefeita. Cf. TER CANDIDATO ... (1986).

[53] Estas informações estão contidas em Fontenele (1999).

[54] Além de Barreira (1998) esta resistência foi também apontada por Aciolly (2001).

como afirma Maria Luiza Fontenele, ao mesmo tempo que encaminhava as questões do dia a dia da Prefeitura, apoiava as lutas populares. Para ela, enquanto seu governo procurava aglutinar o debate e a mobilização popular e apoiar às lutas, o PT queria administrar aspectos da cidade e a crise do capitalismo.

Sintetizando, diríamos que havia uma dupla orientação e, por extensão, um reduzido controle das instâncias partidárias sobre o governo, isto é, a função governativa e o mandato imperativo, ou algo equivalente eram desempenhados apenas de modo parcial e em algumas circunstâncias. O que levava, direta ou indiretamente, a variadas situações, dilemas, conflitos e confrontos entre as orientações partidárias e o governo. Evidentemente, isto rebater sobre a visão e a implementação das diretrizes gerais do PT e as ações de governo no dia a dia da administração.

Não é por acaso, portanto, que Maria Luiza Fontenele afirmasse depois que não houve um apoio político do PT para sua gestão.[56] Vai mais além: diz que havia divergências entre ela e o PT, uma vez que este considerava o governo como algo exclusivamente partidário e ela via a Prefeitura como sendo da cidade como um todo; o partido não teria elaborado um projeto administrativo;[57] o partido nunca teria se reunido para avaliar a administração, até porque o PT o fizera isto somente uma vez para discutir e avaliar a Prefeitura do ponto de vista partidário.[58] Neste sentido, afora as discordâncias e confrontos entre a instância partidária e o governo, Maria Luiza Fontenele aponta uma questão central, ou seja, o reduzido preparo do partido para orientar seu governo, cobrar o mandato imperativo e exercer a função governativa em termos mais amplos. O que, aliás, foi reconhecido posteriormente por alguns dirigentes do PT.[59] Mas não foi somente o partido que não elaborou uma orientação para governar. A própria Prefeita e seu grupo, não chegaram, propriamente, a pautar suas ações por diretrizes, estratégias, linhas de ação, especificação de medidas, metas governamentais etc. É verdade, que ainda na campanha foi feito o I Seminário Popular "Fortaleza da Gente" e em fevereiro de 1986 o II Seminário com o mesmo título. No início de 1987 ainda foi elaborado um programa de governo,[60] mas ele terminou, segundo Maria Luiza Fontenele, sendo pouco discutido e colocado em prática e funcionou muito mais como uma peça publicitária, uma vez que a dinâmica do governo, ancorado nas lutas sociais, é quem dava as cartas do jogo e atropelava as orientações contidas no documento.[61]

De qualquer forma, vale a pena registrar de passagem aspectos gerais do programa, inclusive porque algumas de suas formulações ainda são bastantes atuais. Sem entrar nos elementos mais relacionados às diretrizes, que serão vistos posteriormente, merece destaque a segunda parte do

---

[55] Para a análise da estratégia do PRC e do PRO e as declarações de Maria Luiza Fontenele, ver Ponte Júnior (2000).
[56] Ver Fontenele (1994).
[57] Cf. Fontenele (1995).
[58] Sobre o assunto, ver Fontenele (1995).
[59] Segundo Aciolly (2001), apesar do PT ter tentado formar grupos de trabalho por assunto e ter promovido plenárias. não conseguiu elaborar propriamente um programa de governo. Ainda reconhece ele, que o partido não chegou a fazer uma avaliação do governo de Maria Luiza Fontenele.
[60] Ver PREFEITURA ... (1987).
[61] A este respeito, ver Fontenele (1995).

documento intitulada *Contradições, limites e possibilidades*. Indica-se, para se ter uma idéia, o que seriam as quatro questões básicas que identificariam a administração com as classes populares, quais sejam: a administração seria popular na medida em que concedesse prioridade aos interesses das camadas populares; com vistas à intervenção na tomada de decisões, dever-se-ia propiciar a participação através de canais institucionais ou não institucionais; o aparato administrativo e as políticas, por sua vez, deveriam estar ligadas ao reforço das organizações autônomas e independentes dos setores populares; o setor privado deveria estar subordinado aos interesses da coletividade. Observa-se que, em linhas gerais estas questões remetem, de uma maneira ou de outra, para as diretrizes gerais do PT, mesmos que elas ainda não fossem formuladas mais sistematicamente. Mas o documento, além de não orientar as ações da Prefeitura também não aplainou as divergências entre as instâncias partidárias e o governo. Nas eleições de 1986, enquanto a Prefeita e o PRO posicionavam-se contra a aliança com o grupo político de Virgílio Távora para derrotar a candidatura de Tasso Jereissati ao governo estadual, a direção do partido era favorável a isto. No processo, esta mesma direção, com Gilvan Rocha à frente, foi acusada de receber dinheiro e outras ajudas materiais, culminando com a expulsão de alguns de seus membros do PT.[62] Além do mais, a partir de 1987 alguns quadros do PT passaram a ser substituídos em cargos importantes do governo por membros do PRO, o que acirrou mais ainda os ânimos.

É verdade, porém, que se procurou solucionar as grandes divergências entre as instâncias partidárias e o governo. Importante a este respeito, foi a tentativa da criação de um Conselho Político que seria constituído pelos partidos políticos e entidades mais amplas como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a CUT. As divergências internas entre a administração e o PT, bem como o período eleitoral de 1986, impediram, contudo, que a proposta fosse levada adiante.[63] Como as divergências não foram solucionadas a contento, para culminar o processo, a indicação para candidato a Prefeito nas eleições de 1988 terminou gerando conflitos extremos, inclusive chegando-se à violência física entre os integrantes das instâncias partidárias e o grupo da Prefeita. Com isto, Maria Luiza Fontenele e o PRO foram expulsos em abril de 1988.[64] Apesar do curto período, isto não invalida, como veremos as questões colocadas e nem impede que se faça uma análise das tentativas, dificuldades, avanços e inflexões relativas à implementação das diretrizes gerais do PT.

1.1. A participação popular

Antes de entrarmos na análise da diretriz, é necessário fazer algumas observações gerais e preliminares. A primeira delas, é que as diretrizes do PT naquele momento, em que pese alguns esboços sobre os conselhos populares ainda eram bastante marcadas pela generalidade, imprecisões e oscilações,

[62] Consultar Fontenele (1999).
[63] Ver Fontenele (1994).

incluindo-se a sua orientação mais importante que era a participação popular. A segunda, é que a demarcação da diferença entre a experiência de Fortaleza e o partido no plano nacional, deve ser feita a partir da estratégia geral do governo de Maria Luiza Fontenele (ruptura revolucionária ou via pacífica) e não por algumas ações no cotidiano, embora, é óbvio, isto termine rebatendo em pontos centrais.

Predominava nos documentos do PT em termos nacionais, entre 1982 e 1987,[65] a idéia da autonomia e independência dos movimentos e setores populares diante do partido e do Estado, a presença nas decisões políticas e econômicas e o controle sobre este mesmo Estado, a indicação dos conselhos populares como principais canais e instrumentos de participação popular e eixo de governo, a necessidade de combinar-se as lutas sociais e institucionais, a atribuição aos governos petistas de apoiar e estimular a participação popular. Na campanha eleitoral, o discurso da candidata, assim como em Diadema e outros governos do partido,[66] guardava uma sintonia muito grande com o programa nacional do PT, especialmente na centralidade conferida aos conselhos populares e a pouca precisão sobre ele. Entretanto, diríamos, havia uma contradição latente, uma vez que o PRC deixara muito claro a idéia dos conselhos como órgãos de duplo poder e o partido, apesar de não rechaçar explicitamente esta visão, trazia implícita, em suas orientações, a possibilidade de que eles funcionassem como mediação entre a população organizada e o governo no tocante às políticas governamentais.

Passemos agora, a traçar uma espécie de quadro geral do contexto sobre os movimentos e às lutas populares onde o governo estava inserido. Em primeiro lugar, deveria ser levado em conta a divulgação na campanha eleitoral da proposta dos conselhos e a grande expectativa da população de que os problemas, com a vitória petista, seriam facilmente resolvidos,[67] ou seja, através da organização e participação popular, vários obstáculos seriam transpostos, como a definição das prioridades e a aceitação das propostas do governo na Câmara Municipal, o que, no decorrer do tempo, terminou pesando negativamente na diretriz. Em segundo, perduraram em toda a gestão de Maria Luiza Fontenele grandes mobilizações da população em defesa dos seus direitos, sejam através de reuniões com a própria Prefeita seja com outras iniciativas.[68] Mesmo quando estas mobilizações eram lideradas por setores de direita ou seus aliados, inexistiu a repressão do governo contra os setores populares. Em outras palavras, como ressalta Ponte Júnior (2000), a Prefeita procurou seguir à risca as orientações anteriores da resolução do PRC no sentido de apoiar as movimentações. Entretanto, tal postura tinha seus desdobramentos e um deles foi o grande número de greves. Além das existentes nos órgãos da Prefeitura, que dificultaram a aplicação das propostas da nova gestão, merecem registro as que ocorreram nos transportes coletivos, paralizando constantemente a oferta dos serviços. Só no primeiro ano da administração, foram 4 greves no setor. A

---

[64] Cf. Parente (1992).
[65] Remetemos o leitor para o Quadro III da Parte I deste trabalho.
[66] Além do governo petista de Diadema iniciado em 1983, os candidatos em São Paulo, Porto Alegre e outros, na campanha eleitoral de 1988, como regra, defendiam os conselhos populares como algo central.
[67] A este respeito, ver Fontenele (1991).
[68] Consultar sobre o assunto Alcântara Júnior (1991).

partir do segundo, algumas informações pareciam indicar que os trabalhadores dos transportes teriam aliado-se aos empresários para prejudicar a administração de Maria Luiza Fontenele. Em terceiro, os setores populares, mesmo antes da campanha eleitoral, durante a mesma e na vigência do governo petista, estavam divididos em termos de orientações políticas. Assim, uma parte apoiava o governo e ele concedia todas as condições para isto e a outra combatia intensamente a gestão de Maria Luiza Fontenele.[69] Esta questão é importante, porque demarcou uma das diferenças entre as instâncias partidárias e o governo. Na resolução do 6° Encontro Estadual,[70] por exemplo, a Prefeita é acusada de ter desenvolvido uma política de criar ou ampliar o seu próprio movimento para contrapor-se aos movimentos opositores à sua gestão, ou seja, o partido critica uma postura que estaria ferindo a autonomia dos movimentos e freiando suas iniciativas devido à grande ajuda recebida. Não é por acaso, que o partido também posicionou-se contrariamente à ação da Prefeitura quando a mesma apoiou, inclusive materialmente (ônibus, etc.), a ocupação da população em frente ao Palácio do Governo Estadual.[71]

Como lembra Aciolly (2001), a máquina administrativa era usada para a agitação política, especialmente na periferia da cidade. É verdade, que no programa de governo produzido no início de 1987 estavam contidas algumas orientações, tais como: ao se defender a descentralização através das Administrações Regionais, ressaltava-se que a população deveria indicar as prioridades e controlar a implementação das ações governamentais; na parte de estratégias da ação governamental, vemos um item denominado Participação Democrática e Popular no Processo Decisório de Reflexão e Intervenção na Cidade, onde destaca-se a atuação dos setores populares no planejamento e controle da política urbana, o reforço aos movimentos populares, conselhos e associações, a dinamização dos conselhos ligados aos órgãos governamentais e a participação do funcionalismo na política do governo. Mas a própria dinâmica do governo, terminou impedindo que muitas das propostas fossem viabilizadas, já que, ao priorizar as lutas sociais, levava-o a privilegiar alguns movimentos e setores e buscar o seu apoio. Na direção do Conselho do Conjunto Habitacional Ceará, por exemplo, existiam pessoas ligadas ao PRO e vinculadas a Maria Luiza Fontenele. Mas já em 1987, o governo começava a desgastar-se ao não resolver os problemas das enchentes no local. Este desgaste, por sua vez, amplia-se para a população no geral, uma vez que a credibilidade vai sendo reduzida devido à continuidade dos obstáculos para resolver as questões atinentes aos transportes.[72] Embora a maioria dos professores do segundo grau, tenham-se mantido como grandes aliados na oposição aos governos estadual e federal até o final da gestão de Maria Luiza Fontenele,[73] isto não invalida a observação sobre o desgaste sofrido. Já na oposição, encontramos

[69] Cf. Fontenele (1994).
[70] A este respeito, ver Ponte Júnior (2000).
[71] Consultar Fontenele (1999).
[72] Ver Alcântara Júnior (1991).
[73] Em relação ao assunto, ver Fontenele (1991).

principalmente o PC do B, que hegemonizava a federação de bairros e o sindicatos dos trabalhadores em transportes coletivos, e tinha, juntamente com o MR 8, alguma influência no movimento de professores.

Com todas as dificuldades e confrontos, entretanto, devem ser indicadas também algumas iniciativas, atividades, apoio e incentivo que remetem, de uma maneira ou de outra à implementação da diretriz participação popular, tais como: apoio à ocupação, impedimento do uso da polícia e utilização da desapropriação por interesse social das áreas ocupadas, que chegaram a envolver 60.000 pessoas, sendo 40 ocupações em áreas públicas e 24 em terrenos particulares;[74] cessão dos espaços da Prefeitura para assembléias, presença de Maria Luiza Fontenele no movimento e contribuição de apoio material a categorias em greve; incentivo e apoio ao movimento de mulheres e ao movimento ecológico etc.[75] Ressalte-se igualmente, que além da divisão do movimento popular e do próprio apoio e incentivo a uma parte deste pela Prefeitura, algumas propostas dos setores populares foram levadas em conta e procurou-se incorporar como ações de governo. A desapropriação de áreas urbanas para moradia, seguramente foi uma delas. Uma outra, refere-se aos transportes coletivos, em que a CUT propunha a sua estatização e o Conselho Comunitário do Conjunto Habitacional Ceará, reivindicava a encampação de uma empresa do setor. E mesmo que a Prefeitura, ainda no segundo ano de gestão de Maria Luiza Fontenele, ainda não tivesse nenhum estudo sobre a estatização, aos poucos a proposta passa a ser absorvida. Tanto foi assim, que a partir do começo de 1988 a Prefeitura intervém no setor de transportes coletivos, a CUT e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) passam a envolver-se na questão e a Secretaria de Transportes e o movimento de bairro atuam conjuntamente. Através das associações comunitárias e de assembléias populares, a população marca presença nas discussões sobre as planilhas de custos.[76] Em outras palavras, a Prefeitura vincula, na prática, as demandas de alguns setores populares com a orientação estatizante do partido em termos nacionais.

Já nos bairros populares, foram feitas audiências públicas contando com a presença do secretariado e através da Superintendência de Obras de Infra-estrutura Urbana (SUMOV), promoveu-se visitas e reuniões.[77] A partir disto, foram elaborados programas e o sistema de mutirão foi adotado na construção de casas populares, com a participação das associações na fiscalização das obras e indicação para a contratação de pessoas na execução dos projetos.[78] Na reorganização do centro da cidade, promoveu-se assembléias permanentes com as associações de vendedores ambulantes para chegar-se a uma definição comum. Já com os artesãos e barraqueiros, foi estabelecido o mesmo procedimento de

[74] Cf. Fernandes e Barreira (1991).
[75] Ver Fontenele (1994).
[76] Consultar Alcântara Júnior (1991).
[77] Até junho de 1987, para se ter uma idéia, foram feitas plenárias populares com a presença da Prefeita e equipe de governo nos bairros de Pirambu, Monte Castelo, Bairro Ellery, Carlito Pamplona e na subprefeitura de Parangaba. Cf. PLENÁRIAS ... (1987).
[78] Sobre a experiência dos mutirões e as discussões com os barraqueiros, ver Fontenele (1994).

tomada de decisão sobre a Beira-Mar, inclusive aproveitando o projeto de um destes barraqueiros que era engenheiro.[79]

Mas os conselhos populares, como estavam previstos, ou mesmo outros canais e instrumentos que viabilizassem a participação diretamente na elaboração e destinação do orçamento, não foram criados.[80] Os conselhos populares nos bairros, supunha uma organização prévia e a aceitação da população, ou um partido que exercesse uma influência o suficiente para levar adiante a proposta ou mesmo a iniciativa do governo para sua formação e funcionamento. Mas nenhuma destas condições existiam, uma vez que os movimentos populares em Fortaleza não eram tão estruturados ao ponto de formar conselhos, o PT tinha uma base social reduzida, o PC do B, sua presença muito significativa nos bairros[81] colocava-se radicalmente contra os conselhos com medo de perder sua influência e o governo, como vimos, considerava que a autonomia dos movimentos deveria ser resguardada.[82] Ainda houve, segundo a Prefeita, uma iniciativa para criar-se o Conselho Regional da Barra do Ceará, que era vinculado à subprefeitura da região e que teve algum funcionamento. Neste caso, o conselho discutia com o subprefeito e sua equipe os problemas da área (transportes, obras, lixo etc.), a indicação de diretores,[83] tinha reuniões regulares e aglutinava entidades populares.[84] Mas, ao que tudo indica, não chegou a constituir algo tão importante e significativo que merecesse um maior registro ou polêmica em termos políticos.

Além dos exemplos citados, as outras iniciativas terminaram sendo viabilizada em diferentes órgãos do governo e variando de acordo com as concepções políticas dos seus titulares. Na área de saúde e particularmente no Instituto José Frota (IJF), tentou-se criar o conselho da comunidade, mas não vingou.[85] Em seguida, partiu-se para a incorporação dos funcionários na gestão do órgão: registrando as reivindicações por setor e promovendo-se reuniões semanais de todo o pessoal (da zeladoria à equipe médica) onde levantavam-se os problemas e tomavam-se as decisões. Também criou-se, o conselho ligado ao Sistema Unificado de Saúde (SUDS) numa região da cidade.[86] Na educação, foi também criado um conselho composto por representantes das zonais onde os professores estavam organizados. Foi regulamentado pelo governo e as atividades como salários, reciclagem de professores e outros eram submetidos à entidade.[87] No caso do Frigorífico de Fortaleza (FRIFORT), que foi a experiência de participação considerada como a mais exitosa, o titular do órgão era um trotskista ligado à tendência interna O Trabalho e introduziu inovações importantes. Para se ter uma idéia, o conselho foi registrado, elaboraram-se planos de trabalho e desenvolveram-se ações conjuntas entre o governo e a associação dos

[79] Cf. Fontenele (1995).
[80] Sobre o assunto, consultar Pinto (1991).
[81] No tocante à presença do PC do B nos bairros, ver Barreira (1993).
[82] Sobre a concepção de autonomia do governo petista de Fortaleza, ver também Azevedo (1988).
[83] Cf. Fontenele (1994).
[84] Ver Fontenele (1999).
[85] Cf. Pinto (1991).
[86] Ver Fontenele (1991;1994) e SECRETÁRIOS ... (1988).
[87] Cf. Fontenele (1994).

funcionários.[88] Sobre o plano de trabalho, foi feito após ouvir-se os funcionários, a população e os clientes e as entidades de bairro cadastrarem os segmentos que poderiam comprar os produtos vendidos pelo órgão. O Conselho de Administração do FRIFORT, era constituído de membros da Diretoria do órgão (quatro diretores e três assessores) e delegados eleitos por zona, na proporção de 1 para 10 de um total de 320 funcionários. No total, tinha 39 pessoas, tratava de todos os problemas (como admissão de funcionários e outros) e chegou a ter um estatuto próprio.[89] No tocante aos conselhos de meio ambiente e de transportes, estes eram formados por membros dos setores da administração e entidades da sociedade civil. Como já estavam previstos anteriormente, a gestão de Maria Luiza Fontenele ampliou a representação com a presença da CUT e outras entidades no conselho de transportes[90] e tornou a representação paritária. Entretanto, estes conselhos praticamente não tiveram influência sobre a administração, uma vez que continuaram tendo um caráter apenas consultivo[91] e o governo priorizava os problemas conjunturais e as lutas dos setores populares.[92]

O que fica bastante claro, sobre a implementação da diretriz participação popular é que, além das várias atividades desenvolvidas e da não efetivação dos conselhos populares tal como estavam previstos (papel de duplo poder, a partir dos bairros e através de suas entidades etc.), o governo terminou criando ou ampliando conselhos de caráter institucional e setoriais como o do FRIFORT e do meio ambiente e transporte e, como já apontamos anteriormente, deve ser registrada a tentativa da criação do conselho político. A prova de alguns avanços na implementação geral da diretriz, inclusive, é reconhecida pelo partido no Ceará no período da expulsão de Maria Luiza Fontenele e do PRO. Não obstante a continuidade das críticas de aparelhismo e atrelamento dos movimentos populares, são apontadas, como positivas, as iniciativas já citadas do SUDS, FRIFORT e projetos comunitários na periferia.[93]

1.2. Inversão de prioridades

Como na diretriz anterior, esta também era orientada diretamente pela estratégia política mais ampla. Ressalte-se, que a resolução do PRC de dezembro de 1985 não colocava-se contrária ao atendimento das necessidades da população, mas apenas o vinculava à elevação da consciência e organização dos setores populares. O PT, por sua vez, não obstante suas generalidades, associava as prioridades às reivindicações, à cidadania e aos direitos destes mesmos setores populares.[94] A questão, porém, é que o partido no geral e seus membros no governo, tinham como horizonte uma Prefeitura que

[88] Ver Fernandes e Barreira (1991).
[89] Sobre o conselho, ver Pinto (1991).
[90] A este respeito consultar Fontenele (1994).
[91] Cf. Fernandes e Barreira (1991).
[92] Ver Pinto (1991).
[93] Cf. SECRETÁRIOS ... (1988). Ver também NOTA ... (1988).
[94] Novamente, remetemos o leitor ao Quadro III da Parte I deste trabalho.

atendesse as reivindicações e as transformasse, de certa forma, em políticas governamentais. Já Maria Luiza Fontenele e o PRO, subordinavam o atendimento a uma visão estratégica de ruptura revolucionária, ou seja, as prioridades residiriam muito mais nos setores com maiores possibilidades de crescimento político. Segundo Pinto (1991), as ações e as prioridades mudavam rapidamente, em alguns momentos podiam ser a educação, em outro o asfaltamento da cidade ou mesmo o ordenamento do comércio de ambulantes. Neste sentido, lembra a autora, um plano de governo com objetivos e metas mais rígidas constituiria um obstáculo ao tirar a liberdade de adequar as ações às lutas sociais. Como lembra a Prefeita, na prática era como se ainda continuasse no ritmo da campanha.[95] E, complementaríamos, um programa de governo a ser adotado, poderia levar a privilegiar a eficiência e não a revolução.

Outras questões, entretanto, atravessavam a estratégia mais geral e tornava-se necessário, no mínimo, definir algumas prioridades, obter os recursos, reestruturar os órgãos da Prefeitura para viabilizar as propostas etc. É verdade, que durante a campanha e ainda antes da posse, a Prefeita falava que o transporte e o emprego seriam as áreas que deveriam merecer maior atenção e apontava um conjunto de setores também a serem contemplados, que, na sua maioria, remetiam para as políticas sociais. Sobre os recursos, ela referia-se principalmente à pressão sobre o governo federal e a adoção da progressividade do IPTU. Até 1987, contudo, em relação às prioridades o novo governo tinha apenas formulações gerais que indicavam uma atenção maior para a periferia, como ressalta Pinto (1991). Para se ter uma idéia, apesar da promoção do II Seminário "Fortaleza da Gente", em fevereiro de 1986, não foi elaborado um programa de governo. Segundo Alcântara Júnior (1991), no primeiro ano de governo não foram hierarquizadas e nem detalhadas as prioridades. É somente no início do segundo ano de governo, que é elaborada uma proposta para governar. Vejamos então, de forma sintética, quais os aspectos que se relacionavam mais diretamente com a diretriz inversão de prioridades. Na segunda parte, intitulada Contradições, limites e possibilidades, por exemplo, indica-se que a administração seria popular, na medida em que concedesse prioridade aos interesses das camadas populares e eles são associados, direta ou indiretamente, aos interesses da coletividade e em contraposição ao setor privado. Ao se falar de uma proposta da política de desenvolvimento urbano, novamente estabelece-se o mesmo vínculo. Na parte denominada Linhas de Ação do Governo, o documento lembra da importância da eficiência e da racionalidade da máquina administrativa, da necessidade da população indicar as prioridades e da busca de recursos financeiros.

Quando se passa para os Critérios para Definição dos Objetivos da Ação de Governo, merecem registro as propostas de aumento da renda familiar das camadas populares, a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento da consciência de deveres e direitos e a utilização de tecnologias compatíveis com as possibilidades e necessidades de Fortaleza . Já nos Objetivos da Ação de Governo, além do objetivo geral de promover o desenvolvimento urbano, encontram-se também ligados a este quinze objetivos específicos, dos quais podemos ressaltar o redirecionamento da educação para os setores

[95] Ver Fontenele (1994).

populares, incentivo à experiências geradoras de renda, desapropriação de áreas urbanas, serviços básicos a serem prestados pela Prefeitura e abastecimento alimentar. No segundo grupo de objetivos específicos das Ações-Meios do Desenvolvimento Urbano, merecem destaque o aumento da receita municipal e a luta por uma reforma tributária.

A penúltima parte é constituída dos Programas Específicos, dos quais são apontados onze ao todo. O primeiro deles é Manutenção Urbana e de um total de 553.996 mil cruzeiros previstos, as prioridades, medidas em termos financeiros, encontram-se em Melhoria da Infra-Estrutura Ambiental (151.956 mil cruzeiros da época) e Ampliação e Recuperação do Sistema de Drenagem com 103.000 cruzeiros. O segundo, que é Preservação Ambiental, Uso e Ocupação do Solo Urbano, tem sua principal proposta em Implantação do Centro de Estudos Ecológicos com previsão de 100.000 cruzeiros. No programa de Habitação, as prioridades são Construção de Equipamentos Multifamiliares de uso misto e Urbanização de Áreas Carentes, com 24.000 e 20.000 cruzeiros. Em Transportes Coletivos, os principais recursos previstos são para Reorganização e Melhoria do Sistema de Transporte Público de Fortaleza, com 52.500 cruzeiros. No programa intitulado Trabalho Social, a ênfase recai sobre o Fomento à criação de Animais de pequeno porte, com destinação de 10.361 cruzeiros. No tocante à Saúde Pública, a prioridade é voltada para Manutenção dos Serviços de Assistência Médica onde estão previstos 47.164 cruzeiros. Para a Educação e Cultura, sobressai o Funcionamento da Rede Escolar de Primeiro Grau (532.575 cruzeiros). Em Esporte e Lazer, vai predominar a Ampliação e Recuperação da Rede de Equipamento e Lazer com 17.000 cruzeiros. Passando-se para Turismo Social, o custo previsto seria praticamente zero. Ainda encontramos também um programa intitulado de Projetos Especiais, dando-se preferência a Estudos e Pesquisas de Pequenos Negócios em Fortaleza, com 270 cruzeiros.

Observando-se do ponto de vista global da diretriz, podemos afirmar que as propostas são bastante compatíveis com as formulações genéricas do PT. Além do mais, comparando-se os programas entre si, nota-se que os principais são Educação e Cultura com 636.797 cruzeiros e Manutenção Urbana com 553.996 cruzeiros. A proposta do início de 1987, portanto, representava, embora tardiamente, um programa de governo para administrar Fortaleza. Mas isto não era o bastante, já que, dentre os obstáculos, sobressaia-se a questão dos recursos, uma vez que a situação financeira era bastante grave e limitadora da ação do novo governo. Já antes da posse, Maria Luiza Fontenele chamava a atenção para a sonegação de impostos e a falência dos instrumentos de cobrança,[96] o número alarmante de devedores do IPTU,[97] a existência de uma dívida total de 500 bilhões de cruzeiros e 80 bilhões a serem pagos já no primeiro mês de governo.[98] Além do mais, 70% do orçamento estava comprometido com a folha de pagamento do

[96] Para se ter uma idéia, a sonegação chegava a 50% do orçamento e praticamente não pagava-se impostos. Sobre o assunto, ver Fontenele (1985). Consultar também Campos Filho (1986).
[97] Fortaleza tinha mais de 100 mil imóveis não cadastrados e chegava a 211 mil devedores do IPTU, como lembra a Prefeita. Ver Fontenele (1986).
[98] Sobre o assunto, consultar ESTRELA ... (1986) e FORTALEZA: ... (1986). Somente o FRIFORT, ressalta Pinto (1991), tinha uma dívida de 29 bilhões de dólares.

funcionalismo[99] e o salário deste estava atrasado entre 3 a 6 meses, mais de um terço dos recursos do Fundo de Participação do Município (FPM) estavam retidos pelo Banco do Brasil para saldar as dívidas dos governos anteriores[100] etc.

A herança recebida, portanto, comprometia qualquer iniciativa mais arrojada a curto prazo para satisfazer as necessidades populares e atender suas reivindicações. Apesar de um certo otimismo da Prefeita após a posse, especialmente em relação a viabilidade do governo federal assumir as dívidas do município e a financiamentos,[101] é inegável que foram subestimados os obstáculos. Acrescente-se a isso, o fato do governo municipal, seguindo as orientações do PRO e do PT, adotar uma postura de franca oposição ao governo Sarney. Já com quinze dias após a posse, por exemplo, a Prefeita fez um comício onde tecia severas críticas ao governo federal. Logo após, pediu uma audiência com Sarney visando obter recursos a fundo perdido para resolver os problemas imediatos de Fortaleza, o que lhe foi negado.[102] Outra iniciativa frustada no tocante aos investimentos, deu-se através da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF), quando se procurou, junto aos empresários, recursos para os problemas de moradia.

Mas além dos problemas financeiros para viabilizar as medidas de governo, é necessário lembrar o raio limitado de ação das prefeituras do período, uma vez que ainda perdurava um regime centralizador. Para se ter uma idéia, os governos municipais dispunham de poucos instrumentos para influenciar no espaço urbano: o abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica estavam sob a responsabilidade do Governo Estadual; as telecomunicações, habitação e abastecimento pertenciam à área de atuação do Governo Federal.[103] A dependência política e financeira era tão visível, que Maria Luiza Fontenele afirmava que as prefeituras do seu período funcionavam como simples secretarias de Estado.[104] E não obstante algumas iniciativas e seus resultados positivos, ainda encontravam-se outros obstáculos para a implementação das políticas, como os entraves e os embates com a Câmara Municipal e o Governo Estadual, o pouco apoio do Governo Federal e os confrontos com os empresários.

Vejamos inicialmente, como as relações entre o governo municipal e outros setores do Estado como um todo (governos federal e estadual e Câmara Municipal), afetaram os recursos financeiros, as ações e as prioridades da Prefeitura. No tocante ao governo federal, para Maria Luiza Fontenele, a postura de oposição a Sarney, a inexistência de apoio ao Plano Cruzado, a ingerência dos grupos dominantes locais para inviabilizar a liberação de recursos federais e a não submissão aos interesses dos empresários, terminaram pesando negativamente nas finanças.[105] Segundo ela, após a celebração do convênio de 26 milhões de dólares com o Banco Mundial (BIRD) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

---

[99] Cf. Fantini (1986).
[100] Sobre o atraso de salários e a retenção do FPM, ver Fontenele (1994).
[101] Ver Fontenele (1985).
[102] No tocante ao comício e a negativa dos recursos, consultar Fontenele (1986) e Parente (1995).
[103] Consultar PREFEITURA ... (1987).
[104] Cf. Fontenele (1994).
[105] Sobre o assunto, ver Pinto (1991).

Social (BNDES), para recuperar trechos viários e ônibus e, apesar do aval de outros órgãos federais quanto ao projeto e sua boa qualidade, não recebeu nenhum apoio. E o mesmo BNDES, que também reconhecia que o projeto tinha validade e estava bem feito, passou a condicionar a aplicação dos recursos a um consórcio que a Prefeitura deveria fazer com os empresários para a compra de ônibus.[106] Além do mais, enquanto Salvador e Recife obtiveram durante três anos empréstimos do BIRD para projetos urbanos, Fortaleza conseguiu muito pouco e sua gestão também não obteve recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e Caixa Econômica. Neste caso, isso decorreria dos processos de corrupção contra o Governo Estadual que terminara seu mandato em 1986 (por não fazer prestações de conta) e a administração municipal anterior.[107] Acrescenta ainda a ex-Prefeita, que o Governo Federal, através do Banco do Brasil, retinha mensalmente FPM como forma de pagamento de dívidas das gestões passadas. Somente com muita negociação todo mês e igualmente através de contatos informais, eram liberadas algumas parcelas para abater parcialmente as dívidas e outras partes para os cofres da administração.[108]

Mas ainda se teria de levar em conta, a retomada da inflação após o Plano Cruzado e que teria acarretado problemas para a gestão de Maria Luiza Fontenele.[109] A Prefeitura, que tinha congelado as tarifas dos serviços municipais, com a volta da inflação teve problemas de caixa, especialmente para gerenciar as áreas como os transportes. Além do mais, os valores repassados para o governo municipal eram corroídos pelo processo inflacionário.

Nas relações com o governo estadual, as questões passavam também pela liberação de recursos e projetavam-se para o terreno das políticas públicas. Para Alcântara Júnior (1991), ao serem concluídos estudos pela SUMOV, a Prefeitura chegou a propor um convênio com o Governo Estadual para a recuperação, aumento da drenagem e pavimentação do Conjunto Habitacional Ceará. Entretanto, mesmo com o convênio assinado, este só foi executado na administração de Ciro Gomes, ou seja, quando assumiu um Prefeito do mesmo grupo do governador. Um outro exemplo, segundo Maria Luiza Fontenele,[110] seria dado em relação às praças. Mesmo havendo a discussão de projetos comuns sobre a reforma das praças José de Alencar e da Beira-mar, o governo estadual teria retido os recursos para o estado do Ceará, como forma da Prefeitura não ter acesso a eles. Já no caso do projeto de implantação da malha viária, que objetivava a construção de importante obra municipal para a pavimentação dos corredores e trânsito de ônibus, o governo Tasso Jereissati teria sustado os recursos junto ao Governo Federal.

Com a Câmara Municipal, apesar dos vereadores na época não poderem modificar o orçamento, os embates foram travados já desde o início da gestão, seja em termos da desaprovação de projetos seja em outros aspectos. Em primeiro lugar, como não houvera eleições para vereador em 1985 e o PT não elegera nenhum em 1982, o governo municipal não tinha nenhum representante oficial no Legislativo

[106] Cf. Fontenele (1994).
[107] Ver Fontenele (1991).
[108] Ver Fontenele (1994; 1999).
[109] Cf. Pinto (1991).

municipal. Não obstante o governo tivesse o apoio de um vereador do PSB (irmão de Maria Luiza Fontenele) e mantivesse alguns contatos esporádicos com o PDT, a oposição, segundo Alcântara Júnior (1991), ia do PC do B à extrema direita. Em segundo, o clima de confronto criado durante a campanha eleitoral terminou respingando posteriormente, uma vez que os edis do PMDB e seus aliados, como o PC do B, adotaram uma postura de ferrenha oposição ao governo petista. A este respeito, é bem expressivo o fato de que, já no primeiro mês do novo governo, o vereador do PC do B tivesse pedido o *impeachment* da Prefeita.[111] Em terceiro, o governo travou um acirrado combate ao empreguismo e ao favorecimento de que usufruíam muitos vereadores. Fazia parte da troca de favores, por exemplo, o recebimento dos vencimentos dos vereadores antes dos próprios funcionários da Prefeitura e a aprovação dos projetos do governo.[112] Mas um dos elementos centrais, era o empreguismo. Somente no FRIFORT, dentre os 400 funcionários contava-se um vereador, esposas de clientes e 100 pessoas que nunca tinham comparecido ao órgão. Na Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), a pedido de políticos profissionais, especialmente de vereadores, existia muita gente contratada e sem trabalhar. Na mesma Fundação, as bolsas geridas por ela era um instrumento dos mesmos vereadores.[113] Em quarto, as próprias políticas governamentais chocavam-se com os interesses de empresários que tinham seus representantes na Câmara. Segundo a Prefeita, mesmo não fazendo-se um levantamento mais exaustivo, as informações mostravam que a maioria dos vereadores representava os interesses dos empresários da construção civil e de transportes. Ela cita, então, alguns exemplos também em áreas diferentes: o projeto do governo de preservação do Rio Cocó, foi derrotado devido às pressões e propina dos empresários; negativa do Legislativo para aprovar o Plano Especial de Alimentação que visava, de comum acordo com as entidades dos bairros, vender alimentos mais baratos para os setores populares; impedimento ao governo de cobrar uma taxa referente ao lixo e reestruturar a administração do FRIFORT.[114]

Em relação aos empresários, as dificuldades e os enfrentamentos variavam bastante, dependiam dos diferentes setores e atividades e rebatiam de forma diversa sobre as ações e prioridades do governo municipal. Um dos exemplos mais significativos ocorreu na área de transportes,[115] que era considerado pela gestão de Maria Luiza Fontenele um dos problemas principais a ser enfrentado. O embate chegou a tal ponto, que o empresário Amarílio Macedo, que intermediou uma reunião da Prefeita com setor, afirmou que teria sido uma guerra do começo ao fim do governo.[116] Já no primeiro ano, os confrontos foram delineados em termos gerais e 1986 representou, de certa forma, um ensaio para os anos seguintes da administração, ou seja, *lockout* dos empresários e greves dos trabalhadores que eram apoiadas e, às

---

[110] Em relação a isso, ver Fontenele (1994;1999).
[111] Ver Fontenele (1991;1994). A questão passava também por divergências nacionais, já que o PC do B apoiava o governo Sarney. Sobre isto, consultar, dentre outros, POLÍTICA ... (1985).
[112] Ver Fontenele (1994).
[113] Cf. Pinto (1991).
[114] A respeito da desaprovação das propostas do governo, ver Fontenele (1991; 1994; 1995; 1999).
[115] Para esta parte, nos baseamos fudamentalmente em Alcântara Júnior (1991).
[116] Ver, PREFEITA ... (1988).

vezes, estimuladas pelos próprios patrões. No início, houve uma espécie de recuo por parte da Prefeitura, como na greve dos trabalhadores de transportes coletivos em 4 de agosto de 86 pelo cumprimento da lei (folga semanal, passe livre etc.). Neste caso, o governo terminou cedendo quando a Prefeita fez a proposta de pagar os tickets dos trabalhadores. Ainda no primeiro ano, os empresários de ônibus começaram uma ofensiva ameaçando um *lockout*. No discurso dos empresários, eles não teriam condições de manter a frota em funcionamento caso não fossem aumentadas as tarifas que estavam congeladas.

No segundo ano, os empresários criaram novas formas de atuação contra a administração popular, ameaçando processar a Prefeitura pelos problemas de finanças das empresas e reivindicando 80% no aumento das tarifas. Com a greve dos trabalhadores do transportes iniciada em 11 de janeiro de 1987, apareciam fortes indícios da articulação entre os empresários e seus funcionários para desestabilizar a gestão popular. Para complicar, o Vice-Prefeito, devido à viagem da titular, terminou concedendo o aumento de 100% nas tarifas. Não obstante, já em março do mesmo ano de 1987, os empresários reivindicavam um novo aumento e iniciavam um *lockout* ao retirar da circulação parte dos ônibus. A tática empregada, era basicamente a seguinte: os trabalhadores iniciavam suas reivindicações e os empresários condicionavam o atendimento ao aumento das tarifas . A aliança entre a diretoria do sindicato dos trabalhadores e os empresários, inclusive, veio a público, e os patrões chegaram ao ponto de pedir a suspensão da ilegalidade de uma greve no terceiro ano da administração quando Maria Luiza Fontenele já não estava mais no PT.

Foi principalmente a partir de janeiro de 1988, após a greve de dezembro do ano anterior, que a Prefeitura tomou uma nova atitude e reagiu claramente contra os interesses dos empresários. Foi anunciada uma auditagem e começou a oferecer um serviço alternativo, ao colocar 27 ônibus da Prefeitura nos principais trajetos. Com o *lockout* dos empresários, o governo inicia a sindicância, que é sabotada pelos patrões ao retirar os funcionários dos escritórios. E aí vem a intervenção em 21 de janeiro de 1988, com a administração tendo que deslocar pessoas do segundo e terceiro escalões para os serviços das empresas. A intervenção, que contou com o apoio do PT e da população, fez com que os empresários recuassem e fosse feito um acordo.

Com os lojistas, os assuntos envolviam desde as relações de trabalho à venda de mercadorias. Uma das questões que caracterizou a ação dos lojistas, foi a sua pressão para que a Prefeitura retirasse os vendedores ambulantes do centro da cidade, chegando, inclusive a ameaçar com uma espécie de *lockout* e o fechamento do comércio por três dias. Mas a pressão ia mais além, como na greve dos transportes coletivos no início de 1988, em que os empresários sentiram-se prejudicados pela redução do número de consumidores e requisitavam da Prefeitura a solução do problema.[117] Contudo, foi quando a Prefeita sancionou a lei proibindo que o comércio funcionasse após 13:00hs no sábado, que o confronto tornou-se

[117] Cf. Alcântara Júnior (1991).

mais direto. Os empresários não quiseram obedecer a lei. Daí foi necessário que a governo, junto com o sindicato dos comerciários, percorrecem o centro da cidade e obrigassem o fechamento das lojas[118].

No tocante aos empresários do setor imobiliário, foi a partir da propriedade e uso do solo urbano e de questões referentes ao meio ambiente, que se estabeleceram os confrontos e estes, por sua vez, em muitas ocasiões, passavam pela mediação da Câmara de Vereadores. Para se ter uma idéia, várias atividades da Superintendência de Planejamento (SUPLAN) confrontaram-se com os especuladores, como o ordenamento da Praia do Futuro e a criação de uma área de Proteção Ambiental do Cocó. Não foi por acaso, portanto, que os empresários pressionaram para o fechamento do órgão, como lembra Pinto (1991). A Prefeitura também chegou a sustar a ampliação do *shopping* Iguatemi, que era da família do Governador Tasso Jereissati, uma vez que o empreendimento traria problemas ao meio ambiente e aterissaria o mangue. Já um outro confronto, referia-se às tentativas dos empresários de privatizar as praias e lagoas. Foi assim, por exemplo, que a Prefeitura conseguiu reduzir o tamanho de um projeto para impedir a privatização da Lagoa de Maraponga. Igualmente, entrou com uma ação (posteriormente perdida na Justiça) contra a construção do Marina Park, já que isto levaria à privatização da praia, impedindo também a visão dos moradores e a circulação de ar.[119] Um outro tipo de atrito ocorreu durante a ocupação de áreas urbanas, já vez que a Prefeitura optou pela desapropriação por interesse social e contrariou os empresários que queriam reprimir com a polícia. No final, os empresários terminaram processando a Prefeita e seus assessores.

Já os empresários do setor hoteleiro e de restaurantes, pressionavam a administração municipal para que esta expulsasse os barraqueiros e artesãos da praia. Como reação, Prefeitura mostrou, através de uma pesquisa, que eram exatamente os hotéis que mais poluíam o meio ambiente.

Mas a ação do governo terminou, igualmente, contrariando interesses dos empresários em alguns órgãos, especialmente naqueles ligados à prestação de serviços e na propriedade do solo urbano. O Departamento de Limpeza Pública (DLP), estava bastante atrelado às grandes empresas que coletavam o lixo e assim consumia-se muito os recursos públicos. Na SUMOV, que recebia diretamente do Governo Federal seus recursos, simplesmente eles eram repassados às mesmas empreiteiras para que estas fizessem o calçamento, drenagem e outras obras.[120]

Finalmente, segundo Maria Luiza Fontenele, as ações para desmoralizar e desestabilizar seu governo teriam chegado ao ponto de se despejar lixo em algumas avenidas importantes, como a Juvita Feitosa e em locais próximos à Praia do Futuro. Ressalta que, logo após a limpeza o lixo sempre reaparecia inesperadamente sob a forma de entulhos. E não por coincidência, com a agilidade muito

[118] Consultar Fontenele (1994).
[119] Ver Fontenele (1999).
[120] Em relação às desapropriações e o combate à privatização dos órgãos da Prefeitura, cf. Fontenele (1994) e Alcântara Júnior (1998).

grande da televisão que comparecia ao local, ou seja, a ex-Prefeita refere-se à TV Verdes Mares ligada à Globo e com quem ela tivera atritos anteriormente.[121]

As dificuldades para implementar as prioridades não cingiam-se, entretanto, somente ao plano externo, uma vez que o funcionamento do governo também contribuía para isto. A título de exemplo, podemos fornecer os seguintes: o número constante de greves, que paralizava as ações governamentais; alguns titulares, que somente liberavam verbas para os setores de seu grupo político; divergência de orientações e encaminhamentos entre a Prefeita, o Vice e os Secretários, especialmente na saúde, transportes e ocupação urbana; boicote de alguns funcionários ao não informar corretamente, reter os processos etc. Mas um aspecto central, como lembra Pinto (1991), era a inexistência de uma coordenação geral das ações, fazendo com que somente os órgãos setoriais que tivessem autonomia financeira e administrativa implementassem de forma mais sistemática as suas prioridades.

Como funcionavam, então, na prática, as atividades financeiras da Prefeitura? De uma maneira geral, a política financeira da Prefeitura foi mais no sentido de tentar administrar bem as despesas, pois no período, os recursos municipais dependiam muito das transferências. Podemos dividir em cinco grupos principais as iniciativas, ou seja, pelo lado do aumento das receitas próprias e redução das despesas, na utilização de mecanismos informais, a autonomia dos órgãos da administração indireta, recursos constitucionais e apoio de instituições internacionais. No tocante às receitas próprias, merecem registro a recuperação dos valores do IPTU, especialmente a partir de março de 1987[122] e das taxas. Sobre as despesas, foi reduzido o número de funcionários que não compareciam e dos contracheques (de 40 mil para 26 mil),[123] a Prefeitura deixou de contratar empreiteiras para os serviços de infra-estrutura urbana (alfaltamento etc.) e, com esta economia, passou a comprar equipamentos.

A outra forma de administrar e reduzir as despesas ocorreu no IJF, onde foi reorganizado o setor de compras e recuperado vários equipamentos. Em relação ao mesmo hospital, acertou-se convênios com três prefeituras visando reduzir os custos de atendimento a pessoas não residentes em Fortaleza.[124] Ainda sobre o hospital, a obtenção de um algum dinheiro tem também algo de pitoresco, uma vez que foi aberto para que a imprensa tivesse acesso às suas péssimas condições e, com isto, consegui-se alguma solidariedade. Em seguida, solicitou-se ajuda aos empresários e a cada parcela conseguida, noticiava-se nas colunas sociais, incentivando novas contribuições.

A segunda forma de aumentar a receita, foi viabilizada com o uso de mecanismos informais. Sobre os recursos federais, Maria Luiza Fontenele contatou um cearense que era porta voz de Sarney, conseguindo com sua filha Roseana a liberação de alguma verba para o Recriança (esporte, treinamento profissional e saúde integradas com as entidades de bairro e a fundo perdido). Com a Superintendência de

[121] Sobre essa questão do lixo, ver Fontenele (1994;1999).
[122] Cf. FINANÇAS ... (1987).
[123] Ver Fontenele (1994).
[124] Sobre os serviços de infra-estrutura urbana e a parte de saúde, ver Pinto (1991).

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), através de um primo que trabalhava no Ministério de Interior obteve recursos para a emergência durante as enchentes de 1986 (drenagem e serviços para casas alagadas e áreas inundadas) Com Camilo Calazans, do Banco do Brasil, que era amigo em comum do Senador Teotônio Vilela, foi feita uma negociação mensal para pagamento da dívida e a liberação de uma parcela para a Prefeitura. Acrescenta ainda, que foram conseguidos alguns recursos para transportes coletivos.[125]

A terceira maneira de conseguir recursos, foram basicamente aqueles previstos constitucionalmente, segundo Fernandes e Barreira (1991). Seriam exemplos, alguns programas sociais como, tais como: Mutirão Habitacional, Horta e Pomar Comunitário, grupos de produção de redes, vassouras, distribuição de leite, recuperação de casas, piscicultura comunitária e horticultura, merenda escolar e bibliotecas comunitárias.

A quarta modalidade referente às receitas, diz respeito à relativa autonomia dos órgãos da administração indireta, que recebiam recursos diretamente do Governo Federal e podiam ter um mínimo de previsão de investimentos, principalmente a SUMOV e o FRIFORT.

A quinta, foi quando partiu-se para instituições internacionais como a Embaixada do Canadá, a GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica), a Caritas e outras, que também não solucionaram as dificuldades,[126] embora a GTZ tenha financiado um programa relativo às crianças.[127]

Para Maria Luiza Fontenele, o reduzido apoio dos governos federal e estadual impediu a implementação de várias atividades, como aquelas relativas à habitação, bem como a solução dos problemas de infra-estrutura do Conjunto Habitacional Ceará em função do orçamento reduzido da SUMOV.[128] Além do mais, segundo Pinto (1991) a dependência financeira do município, igualmente impossibilitou qualquer planejamento. Em 1987, foi feito pela primeira vez um Plano Plurianual de Investimentos, procurou-se recuperar os valores e cobrança do IPTU e atualizar as taxas visando-se ampliar as receitas próprias. Mas o planejamento e o orçamento tornaram-se letra-morta, já que o Governo Estadual dificultava o repasse dos recursos. Além do mais, o pagamento da dívida passada e o processo inflacionário impossibilitaram implantar uma programação financeira.

Com os empresários, como seria de esperar devido aos confrontos, em poucas ocasiões existiram atividades conjuntas, como no caso da campanha S.0.S. Fortaleza, que foi um programa de combate à dengue, que contou com a participação da Prefeitura, de empresários e prefeitos do interior.[129]

Para tentar contornar em parte os problemas financeiros e, simultaneamente, levar adiante a oposição ao governo Sarney, Maria Luiza Fontenele tomou a iniciativa da criação da Associação dos Prefeitos de Capitais. Assim, através de contatos com o Prefeito Jarbas Vasconcelos de Recife e outros governantes de capitais, criaram a Associação dos Prefeitos de Capitais, objetivando lutar pela autonomia

[125] Ver Fontenele (1999).
[126] Ver Pinto (1991).
[127] Cf. Fontenele (1999).
[128] Consultar Fontenele (1994) e Alcântara Júnior (1991).

municipal e que terminou influenciando posteriormente a reforma tributária (principalmente a cota do Fundo de Participação). No evento denominado o Grito das Capitais, acertado com os prefeitos da região Nordeste, foi realizado em Fortaleza um ato público com mais de 20 mil pessoas reivindicando verbas para a emergência. A articulação foi iniciada em março de 86 e o *Grito das Capitais*, ocorrido em Fortaleza em março de 87, propiciou a tirada da Carta de Fortaleza e contou com a presença de vários prefeitos, dentre os quais os do Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Curitiba.[130] Mesmo que os principais efeitos do Grito das Capitais só tenham aparecido depois, o governo conseguiu implementar algumas medidas ou prioridades. Lembrando-se que estas variavam ao sabor da conjuntura e da dinâmica das lutas sociais, no fundamental e na sua ampla maioria terminaram, como na diretriz participação popular, guardando uma estreita relação com as orientações do PT, uma vez que, à sua maneira, voltavam-se para as classes populares.

Entretanto, as divergências de fundo entre as instâncias partidárias e o governo petista terminaram, igualmente, respingando sobre a diretriz. A primeira delas, implícita na maioria das vezes e explícita em alguns momentos, referia-se ao fato de que a Prefeita e seu grupo político negavam-se, para usar o jargão da esquerda, a *administrar o capitalismo*. Ora, isto implicava, de uma maneira ou de outra, negar-se, igualmente, a administrar Fortaleza de forma *eficiente*, *competente* e *eficaz* para implementar as diretrizes partidárias. Neste sentido, a questão da competência emergia simbolicamente em alguns momentos como a ponta do iceberg e já estava anunciada pelo Vice-Prefeito Américo Barreira, inclusive, antes da vitória eleitoral e da posse.[131] Expressivo a respeito das divergências com a Prefeita, foi a postura do mesmo Vice ao conceder o aumento no preço das passagens. Com a negativa da Prefeita, uma parte da direção estadual ficou ao lado do Vice, ou seja, a implementação de uma das prioridades seguia orientações diferentes dentro do próprio governo. Além do mais, as discordâncias com as instâncias partidárias, projetavam-se em outros campos, como no confronto do governo municipal com o grupo Coca-Cola de Tasso Jereissati. Segundo Maria Luiza Fontenele, este não queria pagar impostos referentes ao uso da água e a Prefeitura contou, somente, com o apoio de um dos deputados estaduais do PT.[132]

De qualquer forma, mesmo levando-se em conta as orientações estratégicas gerais diferentes das instâncias partidárias e do governo, bem como dificuldades encontradas, a diretriz foi implementada parcialmente ou em alguns pontos. Vejamos então, a partir das observações de Pinto (1991), em que setores incidiu mais a ação do governo: na educação, os professores passaram a ter o maior piso salarial do país, a evasão escolar foi reduzida quase a zero, foram destinados 25% do orçamento para a área, aumentou-se o número de matrículas, criou-se 250 núcleos de educação básica e 150 círculos de leitura fora do ensino oficial e adotando o chamado método Paulo Freire; na saúde, foi a primeira Prefeitura a

---

[129] Cf. Fontenele (1991).
[130] Ver Fontenele (1994;1995) e Pinto (1991). Consultar também OS PREFEITOS ... (1986).
[131] Já em agosto de 1985, Américo Barreira afirmava que se queria governar para tornar a Prefeitura *eficiente*, com o objetivo de voltá-la para os interesses do povo. Sobre o assunto, ver MAIS ... (1985).

implantar o SUDS; na assistência social, gerou-se renda através da criação de oficinas de artesanato, hortas e criação de cabritos; no abastecimento alimentar, introduziu-se o Projeto da Cesta Popular que percorria os bairros vendendo os produtos com um preço mais barato; em meio ambiente, criou-se a área de Proteção Ambiental do Rio Cocó; na parte de serviços e obras, obteve-se uma produtividade maior que nas empreiteiras nas atividades de drenagem e asfaltamento; em pavimentação e drenagem, foram realizadas mais obras que nos cinco governos anteriores; foi urbanizada a Beira-Mar; construiu-se um novo terminal urbano no centro da cidade; recuperou-se a Praça José de Alencar; foram contratadas pessoas do local onde o trabalho estava sendo feito.

O que se observa, no geral, é que as ações desenvolvidas dirigiram-se em grande parte para as políticas sociais e a periferia da cidade, isto é, dois elementos centrais da diretriz do partido. Além do mais, deve ser ressaltado, que esse conjunto de atividades foi também apontado e complementado por outros autores e reconhecido pelo próprio PT, por ocasião da expulsão da Prefeita e do PRO. No caso de Fernandes e Barreira (1991), as autoras lembram que na ocupação do solo urbano foram realizados 33 programas e atendidas 10.020 pessoas. Em relação à habitação, através da construção de casas em mutirão, usando tecnologias alternativas e barateando as obras, trabalhou-se com 47 programas e contemplou-se 419 famílias. No tocante à geração de renda, referem-se a 27 programas e a 362 famílias beneficiadas etc. Já o partido, além de ressaltar mais ou menos as mesmas atividades, ainda lembra da ampliação e recuperação da frota pública de ônibus da Companhia de Transportes Coletivos (CTC).[133]

1.3. O Estado no plano local

Comparando-se às outras diretrizes gerais do PT, diríamos que a do Estado era menos elaborada ainda que as demais. Ao observar-se as orientações nacionais do partido entre 1982 e 1987, por exemplo, de um lado enfatizava-se a visão do Estado como instrumento das classes dominantes e do patronato. De outro, introduzia-se, de passagem, referências ao mesmo Estado como uma correlação de forças no sentido de Poulantzas (1985) ou apontava-se rapidamente para algumas questões do chamado eurocomunismo. Ao mesmo tempo, predominava a visão estatizante ao lado de uma concepção do Estado como esfera pública. Também indicava-se, medidas descentralizadoras, assume-se gradativamente a idéia do PT como partido dirigente e governante (governar sob o capitalismo, elementos gerais de programa de governo etc.) e a institucionalidade era alçada a um campo de luta. Porém, e contraditoriamente, mantinha-se o receio de governar e criticava-se o que o partido denominava de administrativismo (programa de governo em detrimento das lutas sociais).[134] Resumindo, diríamos que se avançava na questão do Estado e na função governativa em termos amplos, mas a passos lentos e cuidadosos e, muitas vezes de forma contraditória.

---

[132] Sobre as divergências com Américo Barreira e o pouco apoio do PT, ver Fontenele (1994;1999).
[133] Cf. SECRETÁRIOS ... (1988).

Já no caso da Prefeita, do PRC e o PRO, a postura quanto ao Estado, remetia, de uma maneira ou de outra, como diria Ponte Júnior (2000), para três elementos centrais, ou seja, a caracterização do Estado como capitalista e burguês, o tratamento deste como um aparelho ou instrumento restrito de classes e a necessidade de se construir um duplo poder.

Essa ausência de propostas quanto às transformações do Estado no plano local, expressava-se, inclusive na campanha eleitoral. Como regra, no fundamental apenas criticava-se alguns aspectos relativos aos governos como a corrupção, o clientelismo e outros e falava-se da necessidade de voltar a Prefeitura para os interesses populares. Quanto ao processo decisório, praticamente nada, já que os conselhos deveriam funcionar externamente à estrutura do governo, isto é, eles não seriam parte constituinte de sua democratização interna. As denúncias e as propostas de moralização e transparência, por sua vez, tinham uma certa razão de ser. A situação encontrada pelo novo governo, para se ter uma idéia, era bem expressa quando a Prefeita referia-se a algo semelhante a um trem descarrilhado com todos os seus vagões virados.[135] Na limpeza pública faltavam equipamentos, a CTC estava com a frota parada, o Hospital de Emergência tinha o sistema de esgoto (fossas) ligado diretamente aos sistema de água etc.[136]

Vinculados com o quadro rapidamente apontado, os padrões de gestão eram regidos também pelo autoritarismo e o clientelismo. No que tange ao relacionamento com a população, ora oscilava-se ora combinava-se estas duas formas e o exercício do poder era materializado, principalmente, pelo chamado poder dos coronéis, no caso o domínio das famílias Távora, Bezerra e Cals. De um lado reprimia-se qualquer iniciativa maior de organização e mobilização dos setores populares, como ficava bem claro nas ocupações de áreas urbanas.[137] Assim, não era por acaso que a Fundação de Serviço Social terminou associada à repressão e ao despejo.[138] De outro lado, cortejava-se as associações dos profissionais liberais e da própria Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza garantindo, de forma consultiva, sua presença em órgãos como o Conselho Municipal de Transportes, o Conselho de Meio Ambiente e o Conselho de Desenvolvimento Urbano.[139] Mas o traço mais marcante, era a utilização em larga escala do empreguismo. Como já vimos, o novo governo recebeu a Prefeitura com 40 mil funcionários, muitos deles sem trabalhar e alguns morando em outros estados e, para complicar mais ainda, não tinha-se um registro atualizado deste mesmo funcionalismo.[140] Destaque-se, finalmente, a existência de uma espécie de privatização do Estado no plano local, especialmente no tocante aos órgãos das áreas de limpeza e obras públicas.

Diante do quadro rapidamente traçado, podemos observar, inicialmente, como o governo petista vai tentar organizar-se internamente para vencer os obstáculos. Ou, em outras palavras, analisemos até que

---

[134] Cf. o Quadro III deste trabalho.
[135] Ver Fontenele (1995).
[136] Consultar Fontenele (1994).
[137] Para uma análise mais detalhadas das lutas urbanas em Fortaleza, ver Barreira (1992) e Gondim (1993).
[138] Ver Pinto (1991).
[139] Cf. Fernandes; Barreira (1991).
[140] Ver Fontenele (1995).

ponto foram promovidas mudanças na estrutura e funcionamento interno da Prefeitura, que fossem compatíveis com as orientações genéricas e contraditórias do PT sobre o Estado e a implementação das outras diretrizes.

A grosso modo, no tocante à diretriz Estado e particularmente em relação à estrutura e funcionamento interno, diríamos que o primeiro ano do governo caracterizou-se pelas tentativas de resolver a questão do empreguismo, bem como o aprofundamento e problemas advindo do seu caráter frentista e a profusão de greves do funcionalismo. Logo após a posse, a administração popular procurou cumprir a proposta de moralização feita na campanha eleitoral e o primeiro decreto da Prefeita foi contra o empreguismo, reduzindo os contracheques etc. Contudo, o dossiê elaborado foi feito com um certo amadorismo (insuficiência de provas etc.) e terminou gerando, no começo da gestão, desconfiança e hostilidade entre o funcionalismo e a Prefeitura.[141] A este respeito, Maria Luiza Fontenele afirma que teria havido um boicote dos funcionários, na demora para informar ou o fazendo erradamente, atrasando os processos etc.,[142] ou seja, o governo petista defrontava-se com a burocracia estatal e sua lentidão diante de novas propostas.

Quanto à equipe de governo, além do loteamento nos cargos, o clima no início era bastante cordial e solidário e logo no começo, gente do próprio *staff* chegou a doar parte de seu salário para colaborar com o erário.[143] Mas isto durou pouco, tendo em vista o caráter frentista do PT e do seu governo e as diferentes orientações que atravessavam a Prefeitura. Como lembra Maria Luiza Fontenele, as divergências no âmbito partidário passaram a refletir-se também no governo. Não havia, desta forma, um secretariado unificado em torno de um projeto de governo popular e, menos ainda, identificado especificamente com a Prefeita.[144] Esta situação, durou todo o primeiro ano de governo e já no final de 1986, um grupo de secretários mostrava-se apreensivo e divulgava um documento interno onde afirmava que não existia uma verdadeira equipe que se afinasse com a administração popular de Fortaleza.[145]

Essa falta de sintonia e a disputa entre os vários grupos políticos que faziam parte da Prefeitura, foi uma das principais marcas em 1986. Aliás, ela é enfatizada por Maria Luiza Fontenele ao lembrar diferentes situações, tais como: ela orientava de uma maneira, o Secretário de Comunicação de outra, o Chefe de Gabinete também etc.; o Secretário de Administração dava uma orientação distinta daquela proferida pela Prefeita e a desafiava para ver se ela tinha coragem de demiti-lo, uma vez que tinha sido indicado pela direção do PT; o Secretário de Saúde, que era da direção do PT, confrontava-se com a Prefeita, ameaçava cortar o ponto de grevistas e chegou a puni-los; a maioria do secretariado era favorável a colocar a polícia no caso das ocupações de terras, diferindo da Prefeita; o Chefe de Gabinete, que ficou no PRC , após a divisão no início de 1986, igualmente dava uma orientação discordante da Prefeita etc.

---

[141] Consultar Pinto (1991).
[142] Cf. Fontenele (1999).
[143] Ver Alcântara Júnior (1991).
[144] Consultar Fontenele (1994).

Esse paralelismo, superposição e confronto de orientações no processo decisório, por sua vez, colocavam a Prefeita, como ela aponta, numa espécie de fogo cruzado e a levava a vacilar nas decisões a serem tomadas, já que sentia-se situada incomodamente entre o PRC e o PRO e o PT.[146]

Mas os confrontos no plano decisório, envolviam também a Prefeita e seu Vice. Já no momento em que foi convidado pelo grupo de Maria Luiza Fontenele para compor a chapa majoritária , Américo Barreira tinha imposto como uma das condições a sua participação no processo decisório. Algum tempo depois, ele vai afirmar que discordava, dentre outras coisas, da oposição frontal e pública que a Prefeita começou fazendo a Sarney, pois isto impediria a vinda de recursos. Mas as divergências não limitavam-se a isto, mas implicavam também nas decisões sobre as políticas da administração, como no aumento do preço da passagem concedida por ele. A situação chegou a um ponto tal, que já antes do rompimento entre a Prefeita e seu grupo e o PT, Américo Barreira falou claramente para a titular que ia lutar para colocá-la fora do partido, já que a agremiação estaria sendo destruída.[147]

Aos poucos, porém, as divergências foram sendo reduzidas a dois campos: o primeiro, que tratava a Prefeitura como instrumento para a política geral e o impulsionamento do processo revolucionário (Prefeita e o PRO), e a outro, que defendia a vinculação entre as ações administrativas e políticas para avançar o projeto partidário do PT em termos gerais. Já no final do primeiro ano de governo, para se ter uma idéia, um grupo de secretários considerava como um ponto de profundo estrangulamento, o grande peso que o PRO passava a exercer no processo decisório.[148] No segundo ano, a polarização das posições e a progressiva hegemonia do PRO vão expressar-se mais claramente na estrutura e funcionamento do governo de Maria Luiza Fontenele, especialmente quando o grupo passou a agir como uma espécie de governo paralelo onde os titulares não tinham uma grande identidade com a Prefeita. Neste sentido, é que se poderia dizer que o ano de 1987 vai terminar sendo marcado por uma unidade maior em torno do PRO e, simultaneamente, pela exclusão crescente dos quadros mais identificados com o PT dos órgãos do governo. Na Fundação de Serviço Social, observa-se claramente as repercussões da disputa interna na Prefeitura. Em setembro de 1987, foi criada a Coordenação de Ação Comunitária (CAS), ligada ao Gabinete da Prefeita e que terminou esvaziando a Fundação que trabalhava na área social ao desempenhar suas funções. Assim, a CAS ficou responsável pelo Programa Pró-Favela (criado em 1987), que era destinado à regularização fundiária e à reurbanização das áreas de favelas e também começou a apoiar os setores populares que concordavam com a política da Prefeitura. Igualmente no segundo ano, foi criada a Secretaria da Mulher e da Criança, anulando mais ainda o papel da Fundação.[149] Outros exemplos: o Chefe de Gabinete Guimarães Nobre (dirigente histórico do PT local), é substituído por Dilmar Miranda, militante do PRO; na Secretaria de Saúde, Manoel Fonseca (outro dirigente do PT) é também substituído

---

[145] Ver COMENTÁRIOS ... (1986).
[146] Sobre estas questões no processo decisório e a situação da Prefeita, consultar Fontenele (1991;1994;1995).
[147] Em relação ao Vice, cf. Parente (1995).
[148] Ver COMENTÁRIOS ... (1986).

por Domingos, ligado à Prefeita; Francisco Loyola, passa a acumular a Presidência da Empresa Municipal de Limpeza Urbana (EMURB) e a Superintendência da SUMOV.[150]

Além dessas mudanças decorrentes do avanço do PRO, ocorreram outras na equipe de governo que, não necessariamente, guardavam uma relação direta com isto. Mas, diríamos, tinham a ver, no fundamental, como o clima reinante na Prefeitura. Vejamos: com as ocupações de áreas urbanas urbanas em 1987 e a defesa da Prefeita contra a expulsão e o uso da polícia, renunciou o secretário de urbanismo;[151] com a greve de dezembro de 1987 dos trabalhadores dos transportes coletivos e o fato da Prefeitura ter cedido o aumento da tarifa para os empresários, o segundo Secretário de Transportes foi exonerado por ter discordado do referido aumento; o segundo Superintendente da SUMOV, Paulo Lincoln, saiu devido aos conflitos internos.[152] Para a Prefeita, entretanto, a hegemonia do PRO expressava a unidade e a articulação no processo decisório. E teria sido criado um diálogo mais aberto com o funcionalismo na Secretaria de Saúde, uma vez que o antigo ocupante do cargo (indicado pelo PT) era a favor de punições e teria sido criado um relacionamento mais aberto com a população.[153]

Ainda no ano de 1986, deve-se ressaltar que gestão petista também foi marcada pelo grande número de greves, inclusive já no início da nova administração. Se de um lado, a Prefeita respeitava o direito do direito do funcionalismo de manifestar-se, por outro, com a repetição contínua das greves, alguns secretários passaram a considerá-las como algo perigoso.[154] Seu volume e extensividade, em alguns casos, terminaram impedindo a implementação das políticas, o atendimento às comunidades e o próprio funcionamento dos órgãos. Somente na FSSF, ocorreram 149 greves entre fevereiro de 1986 e fevereiro de 1987[155] e no mesmo período, o órgão teve seu acesso fechado pelos grevistas. A Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas (SUOP), por sua vez, só funcionou quatro meses em 86.[156]

No inicio do segundo ano de governo, além da hegemonia crescente do PRO vai ser elaborado, paradoxalmente, um programa de governo.[157] Esta proposta, já vista em parte, mesmo que sua implementação no geral não tenha sido levada adiante, vale a pena destacar seus elementos centrais vinculados com a diretriz Estado. Inicialmente, devemos lembrar que na segunda parte denominada Contradições, limites e possibilidades, ao se indicar as quatro questões básicas que definiriam o caráter popular do governo, nota-se que as duas últimas vinculam-se diretamente com o Estado. Afirma-se que o aparato administrativo e as políticas, necessitariam vincular-se ao reforço das organizações autônomas e independentes dos setores populares e que o setor privado deveria estar subordinado aos interesses da

---

149 Cf. Pinto (1991) e Fernandes; Barreira (1991).
150 Ver Fontenele (1999) e Pinto (1991).
151 Consultar Barreira (1993).
152 Ver Alcântara Júnior (1998).
153 Cf. Fontenele (1999).
154 Ver Pinto (1991).
155 Cf. Fernandes e Barreira (1991).
156 Consultar Pinto (1991).
157 Cf. PREFEITURA ... (1987).

coletividade. Em outras palavras, considera-se que o governo precisaria voltar-se para os setores populares e, indiretamente, associa-se o Estado ao interesse público e contraposto ao setor privado, ou seja, adota-se as incipientes orientações nacionais do PT neste ponto. Na parte denominada de Diretrizes Básicas da Política Urbana, procura-se atribuir ao governo municipal um maior raio de ação. Defende-se, que a administração popular participe dos conselhos deliberativos estaduais que estariam fornecendo os serviços urbanos e, num segundo momento, que estes serviços passassem para o âmbito municipal.

Prosseguindo-se, nas Linhas de Ação do Governo, propõe-se a transparência pública, a austeridade, eficiência, moralidade, racionalidade da máquina administrativa, melhoria profissional para o funcionalismo e a descentralização através das Administrações Regionais, com a população indicando as prioridades e controlando a implementação das ações da Prefeitura. Ainda ressalta-se que, resguardando-se os princípios, seria buscado um diálogo com as esferas estadual e federal do Estado. Passando-se para os Critérios para Definição dos Objetivos da Ação de Governo, novamente encontramos a defesa da racionalização e eficiência da máquina administrativa, o envolvimento do funcionalismo nas propostas da Administração Popular, a abertura de canais de expressão dos setores populares e a participação nos níveis estadual, regional e federal no que diz respeito às intervenções no Município.

O documento termina com Estratégias da Ação do Governo ou, como são também chamados, os encaminhamentos básicos. Nesta parte, aproxima-se bastante da chamada democratização do Estado. Senão vejamos. Na segunda estratégia, que se refere à Participação Democrática e Popular no Processo Decisório de Reflexão e Intervenção na Cidade, constam os seguintes subitens: Participação Popular, com destaque para a atuação dos setores populares no planejamento e controle da política urbana, bem como o reforço das lutas do movimento popular, os conselhos e associações de moradores e o conselho político. Já a Participação Institucional, é dirigida para o reforço e dinamização dos conselhos ligados aos próprios órgãos da administração; quanto à Participação dos Servidores Públicos, como o próprio nome expressa, contempla a participação e intervenção do funcionalismo na política da gestão, uma maior capacitação e a importância de uma identificação com o projeto da Prefeitura. A última estratégia, é voltada para a descentralização, no caso a Descentralização da Prestação de Serviços da Prefeitura Municipal de Fortaleza que visaria, fundamentalmente, aproximar a administração da população através das várias instâncias e canais, agilizar a solução das demandas coletivas e estimular o poder popular.

Sintetizando, podemos afirmar que, no fundamental, o programa de governo guardava uma grande sintonia com as orientações nacionais do PT. Mas, além de não ter sido discutido e levado adiante, ele ainda era contraditado pela ação do próprio governo de Maria Luiza Fontenele. Um exemplo a este respeito, foi dado quando o programa de governo falava da preservação de áreas ligadas ao meio ambiente e o PROFAVELA, ao mesmo tempo, incentivava a ocupação das mesmas áreas.[158]

[158] Consultar Fernandes e Barreira (1991).

Vai ser essa contradição, bem como outras derivadas da dualidade de orientações estratégicas, que terminarão, também no tocante à diretriz Estado, fundamentando grande parte das discordâncias entre o governo petista e as instâncias partidárias no Ceará e em Fortaleza. A primeira diferença, ocorreu no tocante aos salários (especialmente na educação), pois enquanto a Prefeita defendia um nível salarial considerado alto pela direção do PT, esta propunha sua redução e a aplicação do que sobrasse em investimentos,[159] isto é, de um lado o apoio às categorias organizadas e, de outro, uma postura para governar e *gerir o capitalismo* como dizia a esquerda. Mas essas divisões refletiram-se, também, em termos de ação pública da Prefeitura, como a desvinculação do partido no apoio explícito ao movimento popular liderado pelo PRO no protesto contra Sarney. Igualmente, as discordâncias ou descrédito no apoio à proposta do Grito das Capitais, bem como em relação ao grupo empresarial de Tasso Jereissati sobre a cobrança do imposto da água como já apontamos.[160]

Mas além das orientações distintas entre as instâncias partidárias e o governo e as questões referentes à estrutura e funcionamento interno da Prefeitura, a gestão de Maria Luiza Fontenele foi marcada, fortemente, pelos confrontos com outras áreas do Estado e o empresariado. Separando analiticamente as relações internas e externas do governo, diríamos que no caso destas últimas, elas terminaram caraterizadas por grandes conflitos e um isolamento da gestão municipal. Ou, para usar a expressão do programa de governo, a administração popular era um corpo estranho no Estado capitalista.

Em primeiro lugar, dada a estratégia do PRC adotada inicialmente em grande parte do período, bem como a orientação do PT nacional quanto à oposição a Sarney e a postura da Prefeita e do PRO, era esperável que o governo federal não desse apoio ou o fizesse muito pouco no que tange ao governo petista de Fortaleza. Segundo Maria Luiza Fontenele, houveram poucos investimentos e foram criadas dificuldades em relação à capital cearense. Mas estes obstáculos, diríamos, situaram-se muito mais no plano econômico do que, propriamente em conflitos políticos específicos.

É com o governo estadual porém, que os confrontos, num segundo momento, extrapolam as questões de ordem financeira e atingem mais diretamente o plano político. Com o governo anterior de Gonzaga Mota, ou seja, em 1986, as relações não chegaram propriamente a confrontos. Já com a gestão de Tasso Jeireissati, eleito em 1986 e iniciado no ano posterior, os conflitos tornam-se acirrados. Para se ter uma idéia, é necessário que eles sejam vistos dentro de um contexto mais amplo, uma vez que o Governador fazia parte do grupo de Centro Industrial do Ceará (CIC) e este setor trabalhava na perspectiva de transformar-se na fração hegemônica no estado. Para conseguir seu intento, segundo Parente (1992), uma das atitudes do grupo consistiu em tentar esvaziar a liderança da Prefeita para evitar

[159] Cf. Fontenele (1995).
[160] Ver Fontenele (1994;1999).

uma maior concorrência nas eleições de 1988. Para tanto, na interpretação de Maria Luiza Fontenele, o novo grupo em ascensão teria como um dos objetivos básicos a derrota da administração popular.[161]

Baseando-se em Parente (1992) e Alcântara Júnior (1991), vejamos algumas ações políticas e estratégicas do Governo Estadual para esvaziar a gestão de Maria Luiza Fontenele. Um dos passos decisivos, teria sido a criação de grupos de lideranças localizados nos bairros, para fazer a ponte entre estas localidades e o Executivo Estadual, controlando os movimentos sociais, concorrendo com a esquerda e combatendo a administração popular de Fortaleza. Para tanto, escolhia-se alguns conjuntos habitacionais com grande população conferia-se a eles um tratamento preferencial. Já em 1987, o Governo Estadual de Tarso Jereissati cria um grupo de militantes denominados Agentes de Mudanças que vai trabalhar sistematicamente contra a Prefeitura no Conjunto Habitacional Ceará. A disputa aparece, inclusive, na votação do Conselho Comunitário. Para Maria Luiza Fontenele, também fariam parte dessa estratégia o estabelecimento de alianças e a cooptação de pessoas e setores de esquerda no combate ao governo municipal. Segundo ela, alguns exemplos seriam bastante reveladores, tais como: a irmã de Miguel Arraes e um militante do PC do B, teriam sido colocados nos principais órgãos de cultura para construir a imagem de um governo moderno e avançado; dividiu-se o movimento dos professores, ficando uma parte apoiada pela sua associação e a outra liderada pelo MR 8, aliado do Governador; com o movimento de bairros e movimento dos transportes, consegui-se o apoio através do sindicato dos trabalhadores, ambos controlados pelo mesmo PC do B, igualmente aliado de Tasso Jereissati.[162]

Segundo Maria Luiza Fontenele, os conflitos começaram quando os professores passaram a reivindicar salários e outras questões trabalhistas ao novo Governador. E o movimento popular, sabendo que a Prefeitura não representava o único espaço de reivindicação, deslocou-se para o Governo Estadual. A partir disto, o governo de Tasso Jereissati, achando que isto seria uma orientação da Prefeitura e considerando-a como uma ameaça, começou a combater o governo municipal , ou, mais precisamente, o Governador teria entendido que o projeto político da Prefeitura representava uma proposta contrastante e concorrente com a sua. Daí, então, os sucessivos confrontos entre os governos estadual e municipal e os obstáculos criados no tocante aos investimentos.

O entrechoque com outras áreas do Estado como um todo, extrapolavam o âmbito do Executivo e dirigiam-se, também, para o Legislativo municipal.[163] Embora Maria Luiza Fontenele considerasse, inicialmente, que não haveria grande oposição da Câmara, não foi isto que ocorreu como já foi mostrado. Para a Prefeita, como sua proposta beneficiaria a população, a oposição seria impraticável e seu otimismo chegava a tal ponto que, inclusive, afirmava que já existiam vereadores manifestando o apoio à sua gestão e que não seria necessário fazer coligações. O que se viu, entretanto, foi uma oposição permamente por

[161] Cf. Fontenele (1995).
[162] Para a versão da Prefeita, consultar Fontenele (1991;1994).
[163] Para os confrontos do governo com a Câmara Municipal, ver Fontenele (1985;1994;1995), Souza (1985), Alcântara Júnior (1991) e Pinto (1991).

parte da Câmara Municipal durante toda a gestão de Maria Luiza Fontenele. Uma das manifestações do clima político e que era bastante clara nos seus objetivos, era a campanha para isolar politicamente a Prefeitura e jogar contra ela a população de Fortaleza, especialmente os setores organizados como o movimento estudantil. Logo no início da gestão, a Câmara Municipal, junto com a imprensa, passou a cobrar um documento programático e diretrizes administrativas, insinuando que a gestão era incompetente. Também no primeiro ano da administração petista, alguns vereadores divulgaram a falsa informação de que a Prefeitura queria acabar com a meia passagem para os estudantes. Além do mais, os mesmos partidos de oposição chegaram a liderar uma grande passeata estudantil contra a nova administração e, simultaneamente, atribuíam à Prefeitura o colapso no sistema de transportes coletivos.

Outro exemplo refere-se ao envio do Plano Especial de Alimentação para a Câmara Municipal que visava, de comum acordo com as entidades de bairros e sem intermediação, vender alimentos mais baratos para os setores populares e que terminou num grande confronto. Como o Legislativo não queria aprovar o projeto, a Prefeitura organizou e trouxe pessoas da periferia para pressionar os vereadores. Foi gerado um clima de violência e um vereador chegou a abrir um processo contra a Prefeitura, responsabilizando-a pelo ocorrido. Esses confrontos tinham fundamento em dois planos. De um lado, a Prefeitura cortou privilégios dos vereadores, como vimos. De outro, grande parte dos vereadores representavam os interesses do empresariado que estavam sendo afetados.

Com o empresariado, os confrontos foram multifacetados e mudavam também de momento a momento. Logo após a posse do novo governo, o discurso dos empresários apresentava variações. Assim, para Fontenelle, industrial de castanha de caju e cera de carnaúba, não haveria riscos de radicalismo, já que a Prefeita teria preocupações em promover o benefício da cidade e adotaria uma postura moderada. Já Costa Lima, líder da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), dizia que esperava a austeridade prometida pela candidata, colocava-se contra o que considerava como sectarismo e fazia ameaças sobre um possível desgaste político da Prefeita, caso ela assumisse um tom ideológico na sua gestão.[164] E como a própria Prefeita, após a vitória, já tinha afirmado que não sendo corrupta e investindo em obras, contaria com os empresários,[165] ela parecia supor, contraditoriamente com a resolução do PRC, que as relações fossem harmoniosas. O que não ocorreu.

De fato, os conflitos diretos ou indiretos com o empresariado, envolveram desde o setor de transportes coletivos, serviços de limpeza, lojistas, setor imobiliário, imprensa etc. Sinteticamente, poderíamos dizer que os empresários de transportes coletivos representaram a linha de frente dos grupos dominantes no confronto com a gestão de Maria Luiza Fontenele.[166] No caso dos comerciantes lojistas, o principal dizia respeito ao cumprimento da legislação trabalhista e a pressão para a retirada dos

[164] Sobre a postura dos empresários, ver Fantini (1986).
[165] Cf. Fontenele (1985).
[166] Como veremos depois, também em São Paulo e Porto Alegre os governos petistas, com diferentes formas, confrontaram-se com os empresários de transportes coletivos.

vendedores ambulantes do centro da cidade.[167] Em relação ao setor imobiliário, questões referentes ao uso do solo urbano, do meio ambiente e a privatização de áreas públicas embasavam o entrechoque, ao ponto dos empresários insistirem no fechamento do órgão municipal responsável sobre isto.[168] Ocorreram também outros atritos vinculados à ocupação de áreas urbanas, uma vez que o governo optou pela desapropriação por interesse social, ao contrário dos empresários que queriam reprimir a população com o uso da polícia. No final, os empresários terminaram processando a Prefeita e seus assessores.

Finalmente, vejamos alguns aspectos relativos aos empresários da imprensa. Neste caso, vale a pena nos demorarmos um pouco, em função do processo ser mais amplo, sutil e eivado também de simbolismo, pois o objetivo era desgastar publicamente a Prefeitura petista, deslegitimá-la perante à população e trazer dificuldades para as ações governamentais. Em primeiro lugar, envolvia também a imprensa nacional que, num primeiro momento derramou-se em elogios e posteriormente passou a formar uma imagem negativa de Maria Luiza Fontenele e de sua gestão, seja no período em que ela estava no PT seja após sua expulsão do partido.[169]

Já na imprensa local e antes mesmo de assumir, segundo a Prefeita, seu nome era proibido de ser veiculado pelo principal canal de televisão, de um jornal e rádio do Grupo Edson Queiroz. Tal proibição, teria decorrido do fato da então deputada estadual do PMDB ter apoiado uma greve de metalúrgicos e ter denunciado a humilhação a que tinha sido submetido um operário do referido grupo empresarial. Além do mais, também apoiou uma greve de estudantes na Universidade e uma luta pela não-expulsão dos ocupantes de uma terra do mesmo grupo. Mas o mesmo canal de televisão, ainda para Maria Luiza Fontenele, atacava de forma constante e frequente seu governo, seja mostrando as dificuldades seja caluniando. Neste sentido, foi principalmente a TV Verdes Mares, ligada à TV Globo, que forjou uma imagem negativa e de desgoverno em Fortaleza. Com 80% de audiência, tornou-se um fator importante na criação de um clima ruim contra a Prefeitura.[170] Diferente do grupo Edson Queiroz, a maioria da imprensa local, ao contrário do seu estilo anterior, passou a veicular várias notícias sobre problemas urbanos de Fortaleza. Simultaneamente, começava a falar que a gestão iria enfrentar muitas dificuldades e aludia, de maneira negativa e implicitamente, contra a proposta de criação dos conselhos populares.

A exploração de preconceitos arraigados foi uma outra forma de fazer campanha contra a nova gestão. A Secretária de Transportes Marta Arruda, por exemplo, apesar da reconhecida competência, formação profissional na área e boa aceitação junto aos técnicos, era criticada por não ser de Fortaleza, mas de *fora* da cidade. A divulgação de inverdades, igualmente fez parte dos objetivos de desgastar a Prefeitura petista, como foi o caso da veiculação na imprensa de que a administração municipal iria acabar com a meia passagem de ônibus, vigente desde 1917.

---

[167] Ver Alcântara Júnior (1991) e Fontenele (1999).
[168] Sobre estas questões ligadas ao setor imobiliário, consultar Pinto (1991) e Fontenele (1994;1995;1999).
[169] Ver, por exemplo, Bergamaschi (1988).
[170] Quanto à postura do grupo Edson Queiroz, consultar Fontenele (1991;1995) e Pinto (1991).

Mas uma das principais estratégias da imprensa local, era criar a imagem de incompetência administrativa. Desta feita, cobrava as diretrizes administrativas e um documento programático, criando a idéia de incompetência administrativa e, ao mesmo tempo, associando os problemas de infra-estrutura ao desempenho insatisfatório da Prefeitura. Os mecanismos e as técnicas da imprensa local eram variados. O jornal Diário do Nordeste, ao cobrir a greve dos motoristas iniciada em janeiro de 1988, deixava transparecer alguns aspectos importantes da conotação dada pela imprensa, tais como: enquanto a manchete que acusa a Prefeita vem em caixa alta, a explicação da notícia vem de forma minúscula no canto da folha; várias explicações da greve são dadas em locais menos acessíveis para a leitura etc.[171] A estratégia para desgastar a nova gestão, contudo, não limitava-se ao campo estrito do funcionamento da administração municipal. A exploração de imagens e da vida pessoal da própria Prefeita, eram também recorrentes. No tocante às fotografias e charges, para se ter uma idéia, inicialmente destacavam-se os sorrisos e um ar de otimismo de Maria Luiza Fontenele, mas, aos poucos e com o decorrer da gestão, o foco passou a concentrar-se em fotos e charges diferentes, mudando-se o tom ao mostrar um semblante mais sisudo e preocupado. Em relação à vida de Maria Luiza Fontenele, visava-se desmoralizá-la vinculando-a a padrões condenáveis pela moral dominante: explorando sua condição de descasada e com um novo marido, afirmando que a Prefeita estava dançando com marginais na periferia etc.[172]

Vinculando-se agora as dificuldades da diretriz Estado com as demais, podemos destacar alguns aspectos. No caso da participação popular, como o governo priorizava o apoio às lutas sociais, o volume e a extensão das greves nos órgãos da Prefeitura terminaram em alguns casos impedindo a implementação das políticas, o atendimento às comunidades e o próprio funcionamento dos órgãos. O que não impediu, porém, que uma das marcas da gestão de Maria Luiza Fontenele fosse o respeito ao direito de greve do funcionalismo e tenha incorporado na estrutura e funcionamento da Prefeitura os conselhos setoriais e institucionais. Além do mais, o clima de apoio ao movimento popular levava também, em algumas ocasiões, a um descontrole de informações no funcionamento do governo. Isto ocorria, principalmente, quando funcionários ligados aos movimentos populares vazavam informações para eles sobre os espaços vazios que poderiam ser ocupados e sem o conhecimento dos escalões superiores e da própria Prefeita.[173]

No tocante aos vínculos com a inversão de prioridades, inicialmente devemos lembrar que as greves do funcionalismo, a dualidade de orientações e a troca de titulares afetavam diretamente as políticas do governo, especialmente em saúde, transportes e ocupação urbana. Por sua vez, o caráter frentista do governo também rebatia sobre as ações nos bairros. Para se uma idéia, no início da gestão chegaram a haver problemas e conflitos entre lideranças de bairro e dirigentes de órgãos, uma vez que em

[171] Em relação à maior parte da imprensa local, cf. Alcântara Júnior (1991).
[172] Sobre a imagem preconceituosa criada pela imprensa, as diferentes conotações das fotos e charges da Prefeita, consultar seu depoimento em Kehl (1993), Barreira (1993a) e Fontenele (1995).
[173] Cf. Fontenele (1995).

alguns deles os recursos custavam a serem liberados caso não fossem para a mesma tendência política.[174] Não obstante essas e outras dificuldades e os conflitos mencionados, bem como a orientação dissonante das instâncias partidárias estadual e local e da nacional no tocante à ruptura revolucionária, o governo de Maria Luiza Fontenel também implementou partes da diretriz Estado. Em primeiro lugar, as orientações nacionais foram adotadas no papel de oposição ao governo Sarney, postura parcialmente estatizante,[175] a incorporação de alguns conselhos setoriais e institucionais na estrutura da Prefeitura, na tentativa de descentralizar as ações e atividades. Neste caso, a idéia era a criação de Núcleos Regionais nos diferentes distritos de Fortaleza, objetivando melhorar o desempenho e propiciar o acesso e o controle pela população afetada. No entanto, a iniciativa foi prejudicada pelos seguintes problemas: inexistência de recursos para equipar os núcleos; o critério de escolha foi a militância, sem considerações de ordem profissional para o preparo da atividade; a escolha feita não levou em conta a consulta aos secretários; falta de atribuições e de uma política referente às relações entre os coordenadores dos núcleos e os secretários das áreas.

Em segundo, foram operadas algumas mudanças na estrutura interna do governo e no papel de alguns órgãos. No Instituto José Frota, existiram algumas iniciativas importantes: foi feito um macrolevantamento sobre o setor de saúde em Fortaleza; traçado o perfil psicológico do funcionalismo; abriu-se alguns cargos para o pessoal já existente com o estabelecimento de compromissos com a competência e a política de implementação; elaborou-se um plano de trabalho; reorganizou-se o setor de compras e de equipamentos; envolveu-se o funcionalismo na gestão do hospital; instituiu-se o concurso público; houve capacitação de pessoal; tentou-se criar o conselho de comunidade, mas sem sucesso; implantou-se o Programa da Mãe Acompanhante que ficava com a criança no hospital; introduziu-se a recreação para as crianças através de artistas dentro do hospital; foram feitos convênios com algumas prefeituras; criaram-se as comissões de Infecção Hospitalar e de Vigilância Epidemiológica; instalou-se o Centro Anti-Veneno, a Unidade de Queimados e reformou-se as instalações da Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) nas unidades central e regionais.

No FRIFORT, após ouvir a população, clientes e funcionários, fez-se um plano de trabalho em três níveis: do ponto de vista do interesse social (de abatedouro de boi para comercialização de carne e abastecimento para a população de renda mais baixa); do ponto de vista administrativo (combate ao empreguismo e qualificação de pessoal, implantação do Serviço de Inspeção Federal e estímulos a outras formas de produção como a agrícola); do ponto de vista político (participação do funcionalismo e incentivo em relação à política no sentido mais geral). Por fim, como já mostramos, foi criado o Conselho

---

[174] Ver Fontenele (1995).

[175] A postura estatizante, além dos documentos nacionais do PT, também tinha sido seguida pelo governo petista de Diadema. Não é por acaso que Gilson Menezes, que compareceu à posse de Maria Luiza Fontenele, tenha aconselhado a administração e execução direta das obras e a não contratação de empreiteiras. Cf. PREFEITO ... (1986).

de Administração com a participação dos funcionários.[176] Mas também foram criados ou modificados órgãos que visavam materializar as novas propostas da gestão petista. Em 1987, a Coordenadoria de Ação Comunitária, promoveu assembléias populares, assumiu campanhas de conotação popular etc.[177] No mesmo ano, foi criada a Empresa Municipal de Limpeza Urbana (EMURB): substituindo o DLP e tentando sanear o setor; modificou-se o tipo de prestação de serviços e mudou-se os contratos com as empresas privadas com a introdução do Serviço Especial de Coleta.[178] A EMURB tinha um objetivo claro, que era prestar diretamente os serviços à população, subtendendo-se que um órgão estatal teria custos menores, um controle maior sobre a qualidade destes serviços e uma tentativa de acabar com o favorecimento das empresas privadas.

Nesse mesmo sentido, é que também foram operadas mudanças na SUMOV, autarquia que recebia recursos diretamente do Governo Federal, via SUDENE ou de convênios com o Banco Mundial através da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). A empresa tinha pouco dinheiro, uma vez que as obras eram mais de responsabilidade do Governo Estadual e praticamente só atuava na licitação e fiscalização de contratos das obras com as empreiteiras e terminava somente tapando buracos. Foi equipada a fábrica de asfalto, transformada numa empresa semelhante às empreiteiras, introduziu-se a administração direta e concentrando suas atividades em duas áreas: pavimentação e drenagem de córregos. Vejamos mais alguns exemplos: na Secretaria de Finanças, foi estruturado o Departamento de Processamento de Dados promovendo-se sua reorganização geral e do sistema de controle. A Operação Fortaleza, que era uma entidade assistencialista, foi deslocada para a órbita do Gabinete da Prefeita e passou a atuar em políticas ligadas às crianças, idosos, aposentados e doentes mentais. Ordenou-se melhor os recursos da CTC.

Essas mudanças nos órgãos, entretanto, não escondiam o fato de que a dualidade de orientações projetava-se, igualmente, sobre o planejamento em termos gerais. Desta feita, poder-se-ia afirmar que, de uma maneira geral, não foram operadas transformações profundas e fundamentais na estrutura administrativa[179] como um todo. Até porque, em relação aos conselhos populares, como mostramos, entendia-se que a Prefeitura não deveria ter como orientação a criação e a inclusão dos mesmos na chamada máquina administrativa, já que eles deveriam ser desatrelados da administração e partir da iniciativa do movimento popular, como lembrou Azevedo (1988). No ordenamento das ações, a Prefeitura ressentiu-se de um sistema permanente e global de planejamento.[180] É verdade que se iniciou uma reforma administrativa em 1986 e foi apresentada em 1987 para vigorar no ano posterior, mas não implantou-se o concurso público. Já o Plano de Cargos e Salários, foi concluído somente em março de 1988 e terminou gerando diferenciações salariais.

---

[176] Cf. Pinto (1991).
[177] Ver Fernandes e Barreira (1991).
[178] Sobre as modificações nos órgãos, ver Consultar Pinto (1991).
[179] Cf. Alcântara Júnior (1991).

Mas, como dissemos, não foi criado um sistema permanente de planejamento, em que pese o grande número e qualidade dos projetos. A SUPLAN teve quatro superintendentes, nenhum deles conseguiu impedir o processo de esvaziamento que já vinha anteriormente à gestão de Maria Luíza Fontenele e terminou atuando mais na orientação dos poucos recursos e na gerência de convênios. Acrescente-se ainda, que não existia coordenação entre os vários órgãos e estes chocavam-se quando se pensava numa ação comum, expressando-se isto pelos cronogramas diferentes e o tratamento diferenciado dos respectivos funcionários. Poder-se-ia falar de planejamento setorial localizado em alguns órgãos da administração direta, como os já citados Instituto José Frota, o FRIFORT e SUMOV, uma vez que estes tinham autonomia administrativa e controle sobre os recursos. Mas não havia, propriamente, uma avaliação das ações da Prefeitura em termos partidários, mas somente uma avaliação com os ocupantes de cargos de confiança e secretarias. Por exemplo: a Secretaria de Educação reunia os professores para avaliar; as subprefeituras juntavam as entidades para avaliar e planejar etc.[181]

Apesar de avanços em relação às informações e à transparência, encontramos alguns problemas. A primeira dificuldade do fluxo interno de informações, decorreu das inúmeras greves do funcionalismo e a respectiva demora das atividades devido à falta de informações em alguns setores.[182] O segundo obstáculo, reporta ao boicote de informações feito pelos funcionários antigos que não concordavam com a orientação da nova gestão.[183] Mas existiram iniciativas isoladas, que visavam superar os problemas advindos do fluxo destas informações. O Instituto José Frota, por exemplo, chegou a criar a Revista do IJH, embora muito mais de caráter científico do que propriamente informativo. Já no FRIFORT, a diretoria informava aos funcionários das dificuldades da empresa e colocava um alto-falante (Rádio FRIFORT) reproduzindo os ataques que o órgão recebia. Isto produziu um compromisso do funcionalismo, e mais de uma vez, estes foram à rádios e jornais defender a nova política do órgão.[184]

Mas a própria Maria Luiza Fontenele concluiu após sua gestão, que as informações internas eram também dificultadas pelas divergências políticas (minimização do que outras partes faziam) e a pouca valorização do tipo de trabalho na Prefeitura.[185] Em outras palavras, os confrontos políticos tinham influência direta e pesavam negativamente sobre as informações.

Do ponto de vista externo, deve ser relevada a transparência em algumas das ações da Prefeitura que, mesmo não tão explicitada nos documentos nacionais do PT no período, passou a constituir depois um elemento importante sobre a diretriz Estado. Neste sentido, Maria Luiza Fontenele fala da prestação de contas no centro de Fortaleza, nas praças José de Alencar e Ferreira),[186] onde ela comparecia pessoalmente

---

[180] Sobre a questão do planejamento, ver Pinto (1991).
[181] Cf. Fontenele (1994).
[182] Ver Pinto (1991).
[183] Consultar Fontenele (1999).
[184] Cf. Pinto (1991).
[185] Ver Fontenele (1995).
[186] Cf. Fontenele (1994).

e informava aos presentes através de vídeos, telões e publicações.[187] Entretanto, os panfletos, cartilhas, cartazes e jornais eram mais propagandísticos e não propriamente informativos.[188] A Prefeitura tinha um programa de televisão, mas não chegou a ter um jornal que informasse as propostas e realizações da administração no seu conjunto. A própria Maria Luiza Fontenele, afirma que houve falhas na comunicação, pois ela temia gastar muito dinheiro com esta atividade.[189]

Quanto ao funcionalismo, mesmo levando-se em conta as dificuldades iniciais com uma parte deles, em momentos posteriores não chegou a constituir um problema.[190] Quanto aos salários, apesar do recebimento em dias diferentes, variando em função da disponibilidade de caixa ou das prioridades políticas, ou mesmo em virtude da pressão exercida, não foi um obstáculo dos maiores. Tanto que, mesmo durante o Plano Cruzado, o salário não foi congelado. Os professores, por seu turno, passaram, já a partir de 1986, a ter o maior piso salarial do Brasil.[191] Houveram também, outras iniciativas consoantes com a diretriz Estado. Merecem registro a atitude firme contra a corrupção e a defesa da moralização do governo. O combate ao empreguismo representou a iniciativa mais conhecida, mas poderia-se, igualmente, lembrar que a Secretaria de Transportes chegou, inclusive, a punir fiscais corruptos.[192] Deve ainda ser registrado que, assim como em relação às outras diretrizes, o partido reconheceu alguns avanços importantes, tais como: as transformações no Instituto José Frota e FRIFORT; a iniciativa de um Projeto de Reforma Administrativa que estaria ainda em andamento; algumas melhorias para o funcionalismo.[193]

1.4. Algumas reorientações e estigma

Guardando as devidas proporções e levando em conta o conjunto de questões já mencionadas, portanto, o governo de Maria Luiza Fontenele conseguiu, por um lado, levar adiante as orientações gerais do PT e implementar alguns dos pontos das diretrizes partidárias. Por outro, e este aspecto é relevante, introduziu, igualmente, algumas inflexões ou redirecionamento nas mesmas diretrizes. Para isto, bastaria lembrar que na participação popular e tal ocorrera em Diadema, o que terminou vigorando foram os conselhos setoriais e institucionais e não os conselhos populares como estavam previstos. Na inversão de prioridades, foi acentuada a importância de outros grupos sociais pouco valorizados pelo PT naquele momento, como as mulheres, aposentados e outros.[194] Sobre o Estado, flexibilizou-se a postura estatista do

---

[187] Ver Fontenele (1995).
[188] Cf. Pinto (1991).
[189] Ver Fontenele (1995).
[190] Essa questão do funcionalismo é relevante, uma vez que em alguns governos petistas, como em São Paulo, representou uma grande dificuldade.
[191] Consultar Fontenele (1995).
[192] Ver Alcântara Júnior (1991).
[193] Cf. NOTA ... (1988).
[194] Sobre os diferentes grupos contemplados ver Fontenele (1995).

partido, especialmente no tocante ao transporte coletivo ao se procurar centrar a atenção apenas no controle das receitas e das despesas.

Esses redirecionamentos, por sua vez, em muitos casos vieram também acompanhados de inovações não necessariamente contraditórias, no fundamental, com as orientações petistas. Exemplos a estes respeito seriam a conceituação mais sistemática de um governo popular, a elaboração, embora tardia e não aplicada de um programa de governo, o tratamento dispensado ao meio ambiente, as iniciativas visando criar emprego e renda, a luta com outros prefeitos das capitais por uma reforma tributária, a relação democrática com o funcionalismo etc.

A essa altura, podemos perguntar: por que, então, um governo que avançou em alguns pontos ainda hoje guarda um estigma de incompetente, ineficaz e desastrado? Podemos levantar algumas hipóteses a este respeito. Em primeiro lugar, a administração popular afrontou os interesses dominantes e sofreu os respectivos efeitos nos obstáculos criados e na imagem negativa forjada pelos empresários da imprensa. Em segundo, os confrontos com as instâncias partidárias estadual e local e seu dramático desfecho com a expulsão da Prefeita e seu grupo político, bem como o aval da direção nacional do partido,[195] geraram um clima de má vontade por parte do PT em termos gerais; em terceiro, como o partido ainda não adquiriu o hábito de avaliar suas experiências de governo terminou levando-o a não buscar informações mais abalizadas e a reproduzir a imagem negativa criada anteriormente;[196] em quarto os erros e acertos ocorridos não foram divulgados suficientemente pelo próprio governo, como, aliás, reconheceu Maria Luiza Fontenele.[197]

Não se trata, evidentemente, de subestimar os problemas ocorridos, mas localizá-los de forma correta. A nosso ver eles estão situados, essencialmente, nos dilemas que o PT atravessava naquele momento, isto é, de ser ou não ser governo, de assumir ou não assumir a função governativa. Além do mais, devemos lembrar que a expulsão de Maria Luiza Fontenele e do PRO no início de 1988 envolve algumas dificuldades para uma análise mais sistemática e detalhada, quais sejam: o pouco tempo de governo petista, no caso somente dois anos; grande parte das iniciativas governamentais somente maturaram quando o governo não mais pertencia ao PT; a dificuldade de delimitar mais claramente o que foi feito no período petista e o que aconteceu depois.

Finalmente, não é nossa intenção subestimar a intensidade dos diferentes conflitos e confrontos entre a Prefeita, o PRO e o PT e nem escamotear as turbulências ocorridas. Mas, trazê-las à luz com o objetivo de entender melhor o que ocorreu, ou, como diz Maria Luiza Fontenele em 2000, sobre os seus anos de governo, superar o trauma.[198]

---

[195] Cf. MARIA LUIZA ... (1988).
[196] Um exemplo típico a este respeito, é o livro de Gadotti; Pereira (1989).
[197] Como lembra a ex-Prefeita, é como se o que foi feito não tivesse existido. A este respeito ver Fontenele (19911995).
[198] Ver EX-PETISTA ... (2000).

CAPÍTULO 2

As inflexões programáticas do governo petista de São Paulo (1989-1992)

A vitória do PT e a respectiva gestão da cidade de São Paulo, fazem parte de uma espécie de novo ciclo dos governos petistas. Com as eleições de 1988, o partido conseguiu eleger 36 prefeitos nos mais diferentes municípios, embora o que tenha chamado mais a atenção tenham sido as vitórias em capitais como São Paulo, Vitória e Porto Alegre e outras cidades importantes como Santos e Campinas no estado de São Paulo.[1]

No caso da capital paulistana, devido às suas dimensões populacionais com cerca de 9 milhões de habitantes, a relevância política e econômica e seus problemas ampliados numa grande metrópole, foi criada uma expectativa muito grande quanto ao desempenho do partido e as repercussões que poderiam decorrer de um governo petista. Administrar o terceiro orçamento do Brasil, à primeira vista implicava em grandes vantagens, mas, ao mesmo tempo, representava um grande desafio para um partido com pouca experiência na condição de partido governante. O relacionamento entre as instâncias partidárias e o novo governo, bem como os dilemas, dificuldades, e avanços na implementação das diretrizes programáticas do PT, eram difíceis de ser previstas a priori. Mais ainda, as inflexões que foram geradas no processo.

Do ponto de vista do partido, enquanto partido governante, de um lado, existiam as orientações nacionais do PT caracterizadas pelo tom genérico e, principalmente, pelas inflexões operadas a partir do V Encontro Nacional de 1987 quando se introduziu a estratégia da ruptura revolucionária.[2] De outro, a perspectiva imediata de administrar uma cidade como São Paulo e o cotejamento com as novas orientações nacionais do partido. Para governar a capital paulista nos termos do programa partidário, era necessário, no mínimo, que fosse efetuada a passagem e estabelecimento dos vínculos entre os níveis nacional e municipal, assim como a mediação entre o campo partidário e um setor do Estado. No plano municipal, contudo e como em Fortaleza, o partido era frágil política e organizacionalmente para conseguir *operacionalizar* o programa nacional e isto decorria, em grande parte, da legislação, uma vez que ela não previa a existência de diretórios municipais, mas apenas instâncias zonais e regionais ou estaduais[3]. Para se ter uma idéia, até meados de 1985, ainda não existia uma instância que coordenasse as atividades partidárias na cidade de São Paulo e foi somente em julho deste ano que foi criado o Conselho Político da Capital para desempenhar a tarefa. Quanto ao Diretório Municipal, surgiu no ano de 1986 e levou muito tempo para superar suas dificuldades iniciais.

---

[1] Sobre a importância das vitórias do PT em 1988, ver Sadek (1989).
[2] Para maiores detalhes, ver o terceiro capítulo da Parte I deste trabalho.
[3] As informações sobre a formação do PT na capital paulista são escassas e nos baseamos, fundamentalmente, em Couto (1995) que é o mais importante e PT VIVO ... (1991).

Apesar de ter obtido o terceiro lugar nas eleições municipais de 1985, o partido no município de São Paulo, até abril de 1988, ou seja, em um ano eleitoral, ainda não tinha elaborado um plano de ação propriamente dito que indicasse claramente suas prioridades e um programa de governo para a cidade. Sua debilidade era expressa também, pela reduzida profissionalização dos quadros militantes e a frágil ligação orgânica com os movimentos sociais, incluindo-se o sindical. Ressalte-se igualmente que, diferente da região do ABCD paulista onde nasceu o PT, a capital tinha perdido sua característica de cidade industrial[4] e, portanto, impossibilitava o partido de contar com uma base operária mais ampla que lhe desse um maior sustentáculo político.

Com essas características apontadas, não surpreende, portanto, que o PT da capital de São Paulo não tivesse formulado uma proposta para governar a cidade. Como regra, limitava-se muito mais a tentar repetir as orientações nacionais tentando aplicá-las no plano local. A Resolução do Diretório Municipal de 26 de novembro de 1988, por exemplo, é expressiva a este respeito. Apesar de lembrar que o governo petista, que tomaria posse em 1989, não materializava uma administração socialista, não avançava muito e terminava reafirmando propostas gerais, como a participação popular (conselhos populares e outros canais de participação), inversão de prioridades, oposição aos governos estadual e federal etc. Estas formulações mais amplas, que também incluíam questões de outra ordem, como a defesa da desburocratização, relação mais direta com os movimentos sociais, combate ao autoritarismo e clientelismo na ação estatal, menor privatismo na representação e inversão de prioridades, terminava, contudo, direcionando a atenção muito mais para a simples utilização das instituições políticas e omitindo-se as transformações mais profundas no plano econômico, sócio-cultural etc.[5]

Mas a insuficiência de formulações partidárias para governar no plano local, também tinha raízes mais profundas e devia-se, no fundamental, à continuidade da visão subjacente que predominava no PT. O plano local, como acertadamente afirma Couto (1995), era visto como algo subordinado ao nível nacional e inserido numa estratégia mais ampla de acumulação de forças. Para ele, estava reservado muito mais um papel tático numa perspectiva de, através de um governo nacional petista, serem feitas as transformações de caráter estrutural no Brasil.[6] Por esta razão, diríamos, seria de pouca importância um programa de governo municipal se comparado às orientações dos V e VI Encontros. Não é por acaso, que a disputa interna no PT para a escolha do candidato a Prefeito também expresse a ausência de propostas mais acabadas de governo. De um lado o candidato Plínio de Arruda Sampaio, mais moderado e aberto às

[4] Devido à crise econômica e o subsequente deslocamento de empresas para outros lugares visando à redução dos custos, já em 1987 observava-se que a cidade de São Paulo apresentava um declínio da atividade industrial e isto refletia-se, dentre outras coisas, na ocupação. O chamado setor terciário, por exemplo, vai crescer 54% entre 1977 e 1987, equivalendo a 2 milhões de pessoas e 76% do total da ocupação. Sobre o assunto, consultar Rolnik; Kowarick; Somekh [199.].

[5] Ver Ruscheinsky (1996).

[6] Além desta questão sobre o plano local, ver também sobre a disputa interna no PT, as posições da pré-candidata Luiza Erundina e a postura das instâncias partidárias na campanha eleitoral em Couto (1995).

alianças, apoiado pela corrente interna hegemônica que era a Articulação, suas principais lideranças[7] e as instâncias municipal, estadual e nacional do partido. De outro, Luiza Erundina, com uma postura mais radical e respaldada por nove a dez dos outros agrupamentos que se opunham ao grupo hegemônico. A este grupo, na maioria regido pelo chamado marxismo-leninismo, agregava-se uma pequena parcela da Articulação e grande parte dos militantes dos movimentos sociais ligados à questão da habitação.

Como inexistia um programa de governo ou algo que possibilitasse situar as diferenças dos dois candidatos, a disputa terminou sendo pautada por nuanças quanto às diretrizes gerais nacionais, papel do partido e alianças partidárias. Apesar disto, os debates internos, textos e declarações nos jornais por parte dos pré-candidatos vão permitir, em grande parte, conhecer as propostas iniciais da futura Prefeita, seja durante o processo de escolha interna no PT seja por ocasião da campanha eleitoral na cidade. Este ponto é relevante, porque serão especialmente as propostas e as inflexões do governo de Luiza Erundina e sua equipe, e não as orientações do Diretório Municipal de São Paulo, que serão implementadas durante o governo petista. Neste sentido, podemos dizer que, não obstante a sintonia inicial entre as instâncias partidárias e o governo municipal no tocante às formulações nacionais, o centro formulador e irradiador da ação governamental e das tentativas de implementação das diretrizes será, para usar as palavras do PT, a administração e não o partido.

O discurso de Luiza Erundina, ainda na prévia interna do PT, era pautado, como em Fortaleza, por uma ênfase muito grande na participação popular e particularmente nos conselhos populares. Para ela, a participação estava ligada a decisão e controle, com o governo petista mobilizando a população e estimulando o crescimento dos movimentos sociais. Os conselhos deveriam ser autônomos e independentes da Prefeitura, exercendo poder real sobre as instâncias do governo e decidindo sobre a destinação dos recursos. Embora não chegasse a formular de modo mais acabado, ela defendia o caráter deliberativo dos conselhos e sua importância na construção do socialismo. Quanto às alianças, condicionava-as as à manutenção do perfil classista do PT e propunha que o leque partidário deveria envolver o PC do B, PCB, PV e PH, sugeria observar cuidadosamente o PSB e o PDT e acompanhar um possível desligamento dos dissidentes do PMDB, que, futuramente, criariam o PSDB. No tocante à relação do governo petista com a Câmara Municipal, como aponta Couto (1998), mesmo reconhecendo a importância da negociação com o Legislativo mostrava-se favorável à mobilização popular com vistas a pressionar os vereadores em momentos considerados necessários para o governo.

Observa-se também nas propostas de Luiza Erundina, um papel relevante atribuído ao partido. Para ela, caberia ao PT definir o programa de governo (contendo, segundo suas palavras, os princípios, diretrizes e prioridades que deveriam ser executadas), a plataforma eleitoral e, inclusive, as formas e os mecanismos de relacionamento entre o partido e o governo.

---

[7] A *Articulação* sempre foi o grupo interno hegemônico do PT, embora, como já vimos, somente tenha sido formalizado após as eleições de 1982. Nas suas fileiras encontra-se a maior parte das lideranças partidárias, incluindo-se, dentre outros, o próprio Lula.

Fica claro, assim, que o discurso da pré-candidata e futura Prefeita era sincronizado com as propostas nacionais do partido. Mesmo levando-se em conta isto e o fato de ter ganho as prévias de Plínio de Arruda Sampaio por uma margem de 11,6%, as instâncias partidárias do PT, que eram hegemonizadas nos planos nacional, estadual e municipal pela corrente Articulação, praticamente não se envolveram na campanha eleitoral, ou seja, já antes da proclamação do resultados das urnas criou-se um hiato entre as instâncias partidárias e o governo petista de São Paulo, embora ainda não fosse centrado especificamente na questão das diretrizes e no papel do governo.

Durante a campanha eleitoral, o discurso de Luiza Erundina continuou seguindo o mesmo diapasão. A plataforma prosseguiu com um apelo marcadamente classista e foi pautada, basicamente, por princípios programáticos,[8] apesar de uma maior abertura para setores das classes médias. Além do mais, em muitos momentos a candidata resvalava para um certo voluntarismo, considerando que a solução dos problemas na cidade de São Paulo seria mais fácil e chegando a prometer, em comício na Praça da Sé, que a tarifa dos transportes públicos seria reduzida.

Todavia, era inegável que a plataforma eleitoral e o discurso da candidata petista também tentavam expressar, no plano municipal, as orientações contidas no programa nacional. Além das propostas ligadas às outras diretrizes, notava-se que, no tocante às ações atinentes ao Estado no geral e em particular sobre a estrutura e funcionamento da Prefeitura, os ensaios de adaptação eram nítidos. Para se ter uma idéia, logo após a vitória, e ainda em 1990, a Prefeita defendia a estatização do transporte coletivo.[9]

A vitória de Luiza Erundina terminou sendo mais uma surpresa, uma vez que, segundo os chamados institutos de pesquisa como o Datafolha, a candidata petista contava com menos de 15% das intenções de votos no final de outubro.[10] Mas a própria candidata e muitos militantes, igualmente, também não alimentavam grandes expectativas durante a maior parte da campanha.[11] E isto, certamente contribuiu, além do afastamento das instâncias partidárias, as propostas partidárias mais centradas no plano nacional e a pouca experiência do PT em governos municipais, para que somente fosse divulgada uma plataforma eleitoral e que, como já ressaltamos, não se elaborasse um programa de governo municipal propriamente dito antes da posse da nova Prefeita.

Quanto aos resultados eleitorais, como observamos no Quadro VII, a vitória do PT foi bastante apertada, conseguindo somente um terço dos votos e seguida bem de perto por Paulo Maluf, isto é, setenta por cento dos eleitores deixaram de votar em Luiza Erundina. Apesar do crescimento eleitoral do partido na capital (20% em 1982, 19% em 1985 e 10% em 1986), a vitória em 1988 não apontava ainda para uma grande preferência da população. Mesmo que o partido tenha feito uma coligação eleitoral, denominada de

[8] Ver Jacobi (1994).
[9] Cf. Kowarick; Singer (1993).
[10] Para maiores detalhes e análise da vitória da candidata petista, consultar Muszynski (1989).

Partidos do Povo (PT, PCB e PC do B), ela não foi suficiente para obter uma grande maioria dos votos, seja na Prefeitura seja na Câmara.

Quadro VII

Votação dos candidatos a Prefeitura de São Paulo

1988

CANDIDATOS	COLIGAÇÃO	VOTOS	%
Luiza Erundina	PT, PCB, PC do B	1.534.547	29,84
Paulo Maluf	PDS, PJ, PNA, PRP,PPB	1.257.480	24,45
João Leiva	PMDB, PFL, PSB	728.858	14,17
José Serra	PSDB, PV, PTR, PSC, PCN	287.340	5,59
João Mellão Neto	PL	277.280	5,39
Marco Antonio Mastrobuono	PTB	35.224	0,68
José Maria Eymael	PDC	22.667	0,44
Marco Antonio Caldas	PH	5.320	0,10
Luiz Pacces Filho	PSD	5.170	0,10
Luiz Paulino	PHN	4.953	0,10
Armando Corrêa	PMB	4.251	0,08
José Galico	PNAB	3.723	0,07
Aírton Soares	PDT	3.342	0,06
Walter Zigrossi	PSP	2.2.96	0,04
Brancos	-	663.374	12,89
Nulos	-	306.977	5,96
TOTAL	-	5.142.802	100,00

Fonte: Transcrito de Couto (1995: 118,119).

Obs: abstenção de 385.602, equivalendo a 7%.

No tocante à Câmara de Vereadores, o número de parlamentares do PT, como mostra o Quadro VIII, atinge mais ou menos o mesmo percentual de votos para Prefeito, isto é, um terço. Se somarmos aos 16 vereadores do PT os eleitos pelos partidos coligados, no caso PCB e PC do B e a adesão do vereador do PDT, teremos um total de 19, que conformaria a maior bancada e levaria, no período inicial, Eduardo Suplicy à Presidência do Legislativo municipal. Entretanto, isto não contribuiu para a formação de uma maioria na Câmara, pois além da saída do vereador do PCB a partir de 1989, terminou predominando uma correlação de forças desfavorável entre o governo petista e o Legislativo municipal, impedindo em muitos momentos, como veremos depois, a aprovação de propostas importantes do governo. A inexistência de uma maioria, entretanto, não preocupava inicialmente a Prefeita eleita, tanto que, logo após a vitória, descartou de imediato uma coligação governamental mais ampla e esta posição, aliás, era a mesma posição do Diretório Municipal, pois ambos consideravam que a pressão popular sobre a Câmara seria suficiente para a aprovação das propostas do governo.

[11] Para se ter uma idéia, a própria Luiza Erundina afirma que nunca tinha pensado que poderia vencer as eleições. Considerava

Quadro VIII

Bancadas partidárias na Câmara Municipal de São Paulo

1988

PARTIDO	NÚMERO DE CADEIRAS	%
PT	16	30,19%
PMDB	9	16,98%
PDS	8	15,09%
PSDB	5	9,43%
PTB	5	9,43
PFL	4	7,555
PL	3	5,66%
PCB	1	1,89%
PC do B	1	1,89%
PDT	1	1,89%
TOTAL	53	100,00%

Fonte: Transcrito de Couto (1995: 119).

Proclamados os resultados, necessitava-se elaborar um programa de governo para administrar São Paulo. O Diretório Municipal, também surpreendido pela vitória, considerava que deveria criar as bases social e política que dessem sustentação ao novo governo. Já o Diretório Regional ou estadual, numa resolução de três de dezembro de 1988, intitulada *Administração municipal petista*, afirmava que os governos municipais petistas deveriam adotar os seguintes eixos de atuação: prioridade para melhorar a vida da população mais penalizada pela capitalismo, administração direta das obras e serviços, estímulo à organização da população através de conselhos populares autônomos, transparência e honestidade, fim do clientelismo, melhores condições de trabalho para o funcionalismo e adoção do concurso para admissão na Prefeitura.[12]As reafirmações das mesmas propostas gerais, imediatamente antes da posse, como o apoio à luta dos trabalhadores e às iniciativas democráticas da sociedade, inversão de prioridades no tocante à aplicação dos recursos para atender as demandas sociais e um governo democrático com transparência e participação popular[13], não eram, porém, suficientes para implementar as diretrizes.[14] Tratava-se, agora, de abandonar o papel de oposição e assumir a condição de partido governante. Dever-se-ia, portanto, montar uma equipe de governo que elaborasse um programa de ação e iniciasse a implementação das diretrizes tão proclamadas. Mas a escolha da equipe terminou, igualmente, sendo um fator de discordância entre a instância partidária municipal e o governo petista. A nomeação das pessoas para o primeiro escalão e, principalmente dos titulares das Administrações Regionais (ARs), incentivou mais ainda o paralelismo entre as duas instâncias iniciadas nas prévias internas, uma vez que a Articulação, enquanto corrente

---

que, chegando em terceiro lugar já teria ajudado o partido. Consultar sua entrevista em Bimbi (1996).

[12] A este respeito, ver PARTIDO ... (1993).

[13] Cf. Patarra (1996).

[14] Segundo a própria Luiza Erundina, ela não estava preparada para governar pois sempre tinha militado na oposição. Inclusive, lembra, que o partido não tinha noção dos limites de um Prefeito. Cf. Bimbi (1996).

majoritária nas direções partidárias, foi contemplada com menos cargos do que seria de esperar em termos proporcionais. Ao invés de vigorar a maioria de 55% no Diretório Municipal e um percentual correspondente no governo, o que ocorreu foi o peso maior das correntes que tinham apoiado Luiza Erundina na disputa para a candidatura e, com mais força ainda, o peso dos diretórios zonais na escolha dos administradores regionais.[15]

O PT, agora como partido governante, além do crescimento do paralelismo entre a instância decisória municipal e o governo, tinha alguns obstáculos para ultrapassar. Ao assumir a administração, o partido ficou no centro de alguns dilemas importantes, tais como: governar no meio do fluxo de reivindicações e sem perder a capacidade de decisão; não silenciar a contestação e implementar um programa com as condições do orçamento; responder às necessidades de governar e ao mesmo resistir à tentação de ser o porta-voz dos movimentos sociais. Além do mais, o choque entre o discurso grandioso da transformação social contido no programa nacional dos V e VI Encontros Nacionais e o reduzido poder político institucional e a indefinição partidária,[16] ampliavam os impasses e dilemas para um partido governante no plano local.

A iniciativa mais importante, coube à Prefeita e sua equipe de governo. Tratou-se, inicialmente, de conhecer com mais detalhes a estrutura e funcionamento da Prefeitura. Nos dias 15 e 16 de dezembro de 1988, houve uma plenária no Instituto Cajamar com a presença de Luiza Erundina e vários membros escolhidos para o primeiro escalão do governo, quando se constatou que a herança deixada pela gestão de Jânio Quadros (dívidas anteriores, destruição de equipamentos sociais como escolas e outros etc.) implicava na necessidade de ações emergenciais que permitissem o mínimo de funcionamento do novo governo. Foram feitas várias propostas, como a criação de núcleos regionais de planejamento, execução orçamentária sob a direção de um conselho intersecretarial de orçamento, conselhos de usuários para os equipamentos sociais como escolas, creches e hospitais. A Prefeita Luiza Erundina, por sua vez, solicitou que o orçamento fosse regionalizado e com as prioridades definidas em plenárias populares em cada administração regional, defendeu a participação dos conselhos populares no governo, embora lembrando que deveriam ser autônomos e não formados pela Prefeitura e afirmou que a administração deveria funcionar de forma colegiada. Dessa reunião resultou, de imediato, a elaboração do Plano de Emergência ou Plano dos 100 dias como ficou conhecido e que deveria ser divulgado no dia da posse. O plano visava, fundamentalmente, manter os serviços públicos municipais em funcionamento, tendo em vista a situação encontrada. Deveria ser transparente, com tudo planejado antecipadamente e metas e prazos que possibilitassem a cobrança e avaliação após o período previsto. O Plano ainda defendia a austeridade financeira, combate à corrupção, aumento da receita municipal, interação dos setores organizados como

[15] Ver Couto (1995).
[16] Consultar Ruscheinsky (1996).

cooperativas de produção e consumo, conselhos municipais de saúde e educação e conselhos de gestão tripartite de escolas, hospitais, unidades básicas de saúde, creches,[17] concurso para o funcionalismo etc.[18]

A partir do Plano algumas medidas foram encaminhadas, como o acerto das finanças com as empreiteiras, ativados mais de três centenas de ônibus que estavam parados, reforço da merenda escolar, suprimento dos hospitais com remédios, definição dos espaços dos ambulantes, aumento do salário do funcionalismo etc. A intenção estava clara, tratava-se de dotar a administração de um mínimo de condições para sua reestruturação e funcionamento como lembra Patarra (1996). Em outras palavras, governar sob o capitalismo e, direta ou indiretamente, contradizer as orientações do PT nacional naquele momento que visava muito mais a ruptura revolucionária. Se o Plano dos 100 cumpriu seu objetivo, que era uma ação governamental a curto prazo, entretanto, levou ao adiamento de um programa mais detalhado de governo para 1989. Tanto foi assim, que somente após três meses é que foi elaborado o Plano de Governo referente ao primeiro ano da gestão petista e, mais uma vez, reafirmou-se as propostas da campanha eleitoral.[19] Contudo, como ressalta Paul Singer, titular da Secretaria de Planejamento, o adiamento produziu também algo mais grave, uma vez que as reformas fundamentais foram postergadas, gerando um dilema entre as ações imediatas e mudanças mais profundas e que perdurou, segundo seu ponto de vista, até o final da gestão.[20]

De qualquer forma, ainda procurava-se sincronizar as propostas do governo no primeiro ano com as orientações do partido em São Paulo e nacionais. As diretrizes de governo para 1989, poderiam ser assim sintetizadas: governo a serviço da coletividade, transparente e com participação popular; estímulo e fortalecimento das organizações da população; democratização do aparelho administrativo com a criação de mecanismos de participação e controle popular e a descentralização administrativa; recursos públicos reorientados para a resolução dos graves problemas sociais; política tributária incidindo sobre os grupos de maiores rendas, racionalização e moralização administrativa; articulação de uma Frente de Prefeitos para defender os municípios, que se encontravam numa grave situação financeira.[21] O problema, era como implementar estas diretrizes governamentais. Como admitiu em agosto de 1990 Raquel Rolnik, Coordenadora da Secretaria de Planejamento, o primeiro ano foi muito mais de aprendizado, uma vez que não se estava preparado para governar. Quando se ganhou a eleição, segundo ela, tinha-se apenas princípios do que não se desejava fazer, como a corrupção, não privilegiamento para os setores dominantes, governar favoravelmente aos trabalhadores, democratizar a gestão etc. Só que isto não era um programa de governo, mas uma declaração genérica de princípios. Apenas os princípios não bastavam

[17] Os conselhos de gestão tripartite ou conselhos gestores, deveriam, nesta proposta do Plano de Emergência, ter um dirigente escolhido pela Prefeitura, dois representantes de funcionários (trabalhadores da unidade precisariam criar um conselho de trabalhadores autônomos e independentes e indicar seus representantes) e dois dos usuários. Ver Couto (1995).
[18] Sobre a reunião de 15 e 16 de dezembro no Instituto Cajamar e as informações iniciais sobre o Plano de Emergência, ver Singer (1996).
[19] Consultar Patarra (1996).
[20] Cf. Singer (1996).
[21] A este respeito ver O PODER ... (1992).

para governar, já que o partido estava orientado para a oposição e atuação no parlamento e não para dirigir o Executivo. O entendimento do PT era de que ele seria a representação institucional dos movimentos e, no geral, como ela ressalta, encontrava-se num estágio em que a formulação de políticas públicas alternativas nos planos municipal, estadual e federal deixava muito a desejar.[22]

De qualquer forma, o que fica claro é que o primeiro ano do novo governo foi caracterizado pela ênfase na reestruturação e funcionamento interno da Prefeitura e a adoção de medidas emergenciais. O governo petista, contudo, premido pelas dificuldades iniciais, terminou adiando, em parte, a implementação das diretrizes como estavam propostas pelo partido e defendidas anteriormente pela Prefeita. Este ponto é fundamental, porque demarca claramente a atuação distinta dos militantes nas instâncias partidárias e movimentos sociais e o novo papel dos militantes no governo. De um lado a instância partidária cobrando de imediato a efetivação do programa partidário, seus princípios, valores e diretrizes e o papel de governo petista previsto nas orientações gerais e, de outro, o governo petista organizando-se internamente e, a seu modo, procurando implementar as diretrizes.

Esse paralelismo entre as duas instâncias, vai configurar em 1989 o que Couto (1995) chamou de relação de externalidade. Ressalta o autor, que os membros do Diretório Municipal que assumiram cargos de primeiro escalão no governo foram obrigados a deixar a direção partidária, separando-se, assim, o grupo dos petistas no partido e petistas no governo. Desta maneira, ambas as partes passaram a ter papéis diferentes e atuaram em ambientes distintos com as respectivas restrições, incentivos e demandas: os petistas no partido tomavam como referência o programa partidário e a linha política e procuravam responder às bases partidárias, enquanto os petistas no governo tinham que dar satisfação às bases eleitorais do partido, à população no geral e à máquina partidária. Bem expressivo a respeito do início das duas perspectivas, seriam os alertas feitos pelo Diretório Municipal em maio de 1989, onde, através de resoluções, afirmava-se que o PT era responsável pela direção política de suas prefeituras e à Prefeita caberia a coordenação do governo, isto é, não seria da alçada da instância partidária imiscuir-se em todos as medidas levadas a efeito pela administração. Ao mesmo tempo, chamava-se a atenção para a necessidade de superar a visão que atribuía aos problemas da administração um tratamento meramente técnico, ressaltando-se que existiam repercussões políticas dos atos aparentemente técnicos e que a solução para superar os obstáculos estaria, além da competência do governo, na mobilização e organização populares.

Esse tipo de alerta, que, no fundo implicava em diferentes visões sobre a implementação das diretrizes, expressava o que a instância municipal, seguindo as resoluções nacionais, chamou de administrativismo e reaparece mais forte na avaliação do Diretório Municipal ao primeiro ano do governo petista. Afirma-se, por exemplo, que era errada a idéia de governar simplesmente para todos, mas que isto deveria ser feito a partir de uma perspectiva de classe, que a administração considerava a máquina

[22] Cf. Rolnik (1990).

administrativa como algo neutro e subestimava a esfera política que era o núcleo central da ação. Enfatizava-se, novamente, a importância da organização e mobilização dos trabalhadores e de uma oposição aos governos estadual e federal e, ao final, também chamava-se a atenção para a necessidade de integração entre ambas as instâncias, sendo uma das condições a existência de um papel definidor do partido nas nomeações e substituições da equipe de governo do primeiro escalão e não simplesmente a autonomia completa do governo como estava ocorrendo.

Como fica claro, a questão da nomeação começava a tomar outros rumos, já que a direção nacional do PT terminara de elaborar uma resolução onde atribuía aos prefeitos a última palavra sobre o assunto, caso houvesse conflito de decisões. Diante disto, no 5° Encontro Municipal foi tirada uma resolução reivindicando ao próximo 7° Encontro Nacional que fosse devolvido ao partido a prerrogativa do Diretório Municipal sobre as nomeações, ou seja, um maior poder de comando sobre o governo e, de certa forma, exercer o mandato imperativo ou controlar o governo como diria Ware (1988). Mas não tratava-se somente das discordâncias sobre as nomeações e a implementação tímida, por parte do governo, das diretrizes partidárias, mas da expectativa frustada das direções partidárias sobre o papel que, segundo os petistas no partido, deveria assumir o governo petista de São Paulo para ajudar na campanha presidencial de Lula em 1989. Como o apoio do governo à campanha presidencial não deu-se nos moldes requerido pelas instâncias partidárias, já na primeira avaliação do Diretório Municipal após a derrota de Lula, o governo de Luiza Erundina foi acusado de forma mais ou menos velada de ter contribuído para o resultado negativo. Dizendo com outras palavras, o governo petista de São Paulo teria privilegiado o plano local ao invés do nacional, atribuindo uma importância maior ao primeiro que o previsto na linha política geral do partido. Não é por acaso que no 6° Encontro Municipal em maio de 1992, numa tese elaborada e defendida por vários membros importantes do governo, afirma-se que a esquerda desprezara no passado o plano local, considerando-o apenas como um espaço de acumulação de forças numa perspectiva de revolução em etapas. Que o plano local, apesar de limitado, possibilitaria transformações sociais de considerável importância e que os governantes também teriam responsabilidades e compromissos com seus eleitores e a sociedade. Para completar, ainda acusava-se o partido de centralista ao tentar uma ingerência exagerada nas decisões do governo, o que, somado ao conjunto dos elementos referidos, terminava expressando um tipo de concepção que gerava crise entre as duas instâncias.

Ao longo de todo o período do governo petista, portanto, emergiram diferenças e discordâncias entre as instâncias partidárias e o governo. É verdade que já antes da posse, o Diretório Municipal defendia um diálogo entre as partes e foram feitas várias tentativas para a integração de ambas, ou, para falar a linguagem petista, entre partido e administração. Para se ter uma idéia dos fóruns criados,[23] até 1989, por iniciativa do governo instituiram-se os seguintes: a Reunião Semanal de Planejamento (Prefeita, alguns membros do primeiro escalão, Líder do Governo, Líder da Bancada e Secretário de

Assuntos Institucionais do Diretório Municipal) que visava o planejamento e decisão das ações governamentais a curto prazo; Reunião Quinzenal com a Bancada (Prefeita, Líder do Governo, Presidente da Câmara que na época era Eduardo Suplicy do PT, Líder da Bancada e vereadores do PT) buscando-se a troca de informações e ação conjunta entre governo e bancada petista; Reunião Mensal de Governo (Prefeita e secretários, Diretores de Empresas e Autarquias e Administrações Regionais, Presidente da Câmara que era Eduardo Suplicy do PT, Executiva do Diretório Municipal (DM), Secretários de Assuntos Institucionais do Diretório Regional (DR) e Diretório Nacional (DN), Líder da Bancada e vice líderes) objetivando a troca de informações do governo, partido e bancada. No caso desta última, o PT ainda propunha que se incluísse PCB e PC do B. Por iniciativa do DM, também até julho de 1989, pode-se citar a Reunião Mensal da Executiva do DM (Executiva do DM, Prefeita e alguns secretários) buscando-se construir grandes diretrizes políticas que norteassem as ações das instâncias partidárias, governo e parlamento) e Reunião do DM Ampliado (DM, Presidentes de Diretórios Zonais, Prefeita e alguns secretários) objetivando também criar diretrizes políticas.

Dentre todos os fóruns criados, os mais importantes foram o Conselho Político e o Fórum das Três Instâncias. Já em julho de 1989, o DM elaborou um documento em que apontava alguns obstáculos decorrentes dos diferentes papeis e ambientes das duas instâncias, como ritmos diversos do processo decisório, a concreticidade das decisões, óticas diferenciadas de se ver os problemas e a não elaboração pelo partido de uma concepção sobre seu próprio papel na institucionalidade. O mesmo documento ainda prossegue ressaltando a autonomia relativa das duas instâncias, onde o partido forneceria as grandes linhas de orientação geral e sugere a criação do Conselho Político composto pelas instâncias partidárias (Presidente do DM, Secretários de Assuntos Institucionais do DM, DR e DN, Secretário Geral e Coordenador de Políticas Públicas do DM), governo (Prefeita e Vice, Secretários de Cultura, Planejamento e Serviços e Obras) e Bancada (Líderes do Governo e da Bancada) visando à coordenação das ações do partido e da administração. Ficava claro, que até meados do primeiro ano de governo, a instância partidária municipal procurava adotar uma postura mais flexível ao reconhecer algumas especificidades e autonomia das duas instâncias e a necessidade de definição quanto ao papel do partido na institucionalidade no plano local. Ao mesmo tempo, tornava-se evidente que a presença de um membro do Diretório Nacional indicava a existência de problemas não resolvidos e a grande importância do governo de uma cidade como São Paulo.

O Conselho Político conseguiu melhorar um pouco as relações entre as duas instâncias, mesmo ressaltando-se que 1989 constituiu o pior ano no tocante ao confronto do partido e administração. Em 1990, por exemplo, a Prefeita afirmava que, graças ao Conselho, estariam mais claras as diferenças de papéis e os limites de competência, embora no início o fórum tentasse interferir em questões que seriam

[23] Sobre os fóruns, ver especialmente Couto (1995).

de exclusiva competência do governo.[24] Na visão do DM, entretanto, o Conselho foi sendo esvaziado pela crescente autonomia do governo em relação ao partido e o diálogo, no fundamental, teria sido reduzido a questões episódicas como a greve dos condutores em 1992.[25]

A última grande tentativa para integrar as instâncias, deu-se a partir do final de maio de 1991, quando decidiu-se criar o Fórum das Três Instâncias composto pelas direções partidárias (Presidente/Lula, Secretário Geral/José Dirceu e Secretário de Assuntos Institucionais/Jorge Bittar pela Direção Nacional e respectivamente, os mesmos cargos, para as direções estadual e municipal), Bancada (Líderes parlamentares nos planos nacional, estadual e municipal) e governo (Prefeita e Vice, Líderes da Bancada e do Governo) visando reforçar a integração do partido/governo/bancada já existente no Conselho Político e resolver a grande crise de relação. Escolheu-se o deputado federal Gumercindo Milhomem como intermediário entre PT e administração (nomeado assessor especial da Prefeita) e, pela primeira vez, teve assento de forma institucional o presidente nacional do partido, isto é, Lula, demonstrando-se, mais uma vez, a intensidade dos problemas de relacionamento e a grande importância da Prefeitura de São Paulo. No geral, a criação do Fórum também melhorou as relações, apesar da exceção quanto aos posicionamentos diferentes sobre a greve no setor de transportes em 1992 (reposição salarial) a poucos meses da eleição e liderada por um sindicato cutista. Para culminar, foi declarada ilegal pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT) em 15 de maio de 1992. A Prefeitura anunciou que iniciaria demissões que, de fato, foram cumpridas e logo afetaram 300 pessoas. O DM, apesar disconcordância, procurou não acirrar os ânimos com o governo e ambas as instâncias terminaram, no último ano de governo, sem explicitar grandes confrontos como os ocorridos no início da gestão petista. Como se fosse reproduzido o que ocorreu em Diadema, no caso as relações paralelas entre as instâncias partidárias e o governo.

Com o fim da gestão de Luiza Erundina, porém, no 7° Encontro Municipal em abril de 1993 o DM reiterou as fortes críticas anteriores, como a acusação de administrativismo, demonstrando que, além das discordâncias pontuais já referidas, existiam também questões de fundo que tinham permanecido entre as duas instâncias que, aliás, já tinham ficado bem claro numa entrevista da Prefeita em 1990. Embora ainda defendesse na época, pontos programáticos nacionais considerados relevantes pelo partido, como a estatização dos transportes, ela considerava que algumas questões específicas, como as tarifas, deveriam ficar a cargo do governo. Ao mesmo tempo, dizia que existia um desafio permanente no sentido de que, de um lado dever-se-ia demonstrar a capacidade de governar em concordância com os princípios, a ideologia e o programa partidário e, de outro, ter-se-ia que levar em conta a subordinação ao tipo de instituição que queria-se governar, uma vez que os compromissos eram diferentes e, às vezes, contrários aos do partido. O mandato de Prefeita, segundo ela, extrapolaria o partido e pertenceria aos trabalhadores (incluindo os não filiados ao PT) e administrar uma cidade seria pensar na sua maioria. Como o mandato pertenceria aos

[24] Ver Erundina (1990).
[25] Essa visão da instância partidária, está bem explícita nas resoluções do 7 ° Encontro Municipal. Cf. PARTIDO ... (1993).

trabalhadores e não ao partido, o governo petista poderia, inclusive, contrariar as orientações partidárias ao decidir na direção dos interesses da maioria e não se apegar às orientações partidárias específicas.[26]

Pelas declarações da Prefeita, podemos destacar dois pontos gerais interligados e que colocariam, em muitos momentos, as instâncias partidárias e o governo petista em campos diferentes. Um deles, seria a origem e legitimidade do mandato, sendo este pertencente à maioria da população e não ao partido. Com isto, e o ponto é relevante no que tange às ações governamentais, o governo poderia, como podemos depreender, reorientar as diretrizes em função do que considerasse ser a maioria da população, isto é, teria autonomia para agir. O outro, remete para possíveis impasses e dilemas entre o programa partidário e governo, apontando, de uma maneira ou de outra, para ambientes e papéis distintos entre as instâncias partidárias e o governo. No limite, como afirma Luiza Erundina, os compromissos do governo poderiam levá-la a assumir posturas contrárias ao partido.

As duas questões apontadas a partir da fala da Prefeita, exprimiam o paralelismo e alguns confrontos explícitos entre partido e administração, que, por sua vez, relacionavam-se diretamente com a interpretação, adaptação e implementação das diretrizes partidárias e o papel de um governo petista. Da parte deste, a entrevista de Luiza Erundina deixava claro suas posições. Do lado da instância partidária municipal, sua visão foi bem sintetizada após o final da administração. Para o DM, em 1989 teria havido ambiguidades e hesitações nas relações entre as duas instâncias. Em 1990 e 1991, com a recomposição do núcleo do governo (afastamento de pessoas mais próximas à Articulação como Aldaiza Sposati, Secretária das Administrações Regionais e Marta Campos, titular da Secretaria de Bem Estar Social etc.), teria assistido-se a um afastamento e confronto com as propostas do partido, exemplificando-se com a reforma administrativa sem discussão com o funcionalismo, o tipo de encaminhamento dado à municipalização dos transportes, a maneira como ocorreu a negociação da tarifa zero, a negociação da reforma tributária, a exoneração e nomeação de pessoas como Chico Malfitani (incluído na equipe de governo, apesar da discordância da instância municipal) e o superdimencionamento dos problemas técnicos. Além do mais, a não oposição ao governo Fleury e a não priorização do debate programático com os outros partidos, por ocasião das tentativas da formação de alianças e do preenchimento de cargos nas ARs, reforçariam posturas diferentes do DM e do governo petista. A criação do conselho das três instâncias em 1991, não teria eliminado a profunda exterioridade entre governo e partido, apesar de uma solução de compromisso com a nomeação do deputado federal Gumercindo Milhomem para a assessoria da Prefeita.[27] Nesse sentido, é pertinente a conclusão de Kowarick e Singer (1993) quanto ao relacionamento entre as instâncias partidárias e o governo petista, pois, segundo eles, foi algo marcado por grandes e sucessivas discordâncias no tocante à autonomia do governo e às prioridades. Estas duas questões, somadas às que já

[26] Cf. Erundina, (1990).
[27] Esta síntese está contida nas Resoluções do 7° Encontro Municipal. Ver PARTIDO ... (1993).

falamos e outras, terão um rebatimento sobre a implementação das diretrizes, seja de forma direta ou seja através de inúmeras mediações que fizeram parte do processo.

2.1. A participação popular

Ao assumir a administração de São Paulo, após alguns meses o governo petista de Luiza Erundina autodenominou-se de Governo Democrático Popular, ou seja, o aparelho administrativo deveria ser democrático e abrir-se à participação popular no processo de tomada de decisão como ressalta Calderón (1992). Desta forma, governo continuava fiel às orientações programáticas gerais do PT, mantendo a predisposição e a vontade política para implementar a diretriz. Faltava, porém, definir claramente como fazer e levar adiante a proposta no dia a dia da administração.

Em abril de 1993, no entanto, na avaliação do governo petista após o fim do mandato,[28] o DM afirmava, para usar as palavras da instância partidária, que o maior fracasso do governo teria ocorrido na participação popular e democratização do Estado para transformar a sociedade. Este fracasso teria decorrido da inexistência de uma visão clara dos militantes do PT sobre o papel e relação entre a administração e os movimentos, bem como da fragilidade dos movimentos na cidade e a absorção das lideranças na máquina administrativa. Ainda segundo o DM, o governo teria usado pouco os mecanismos para reverter a situação existente, e criticava a pouca participação na definição do orçamento, a não regulamentação da participação nos equipamentos e serviços municipais que estava prevista na Lei Orgânica, a não priorização de mecanismos ligados à descentralização regional como o não fortalecimento dos governos locais e a extinção dos Núcleos Regionais de Planejamento, terminando, no final da gestão, como um governo fortemente centralizado. Além do mais, criticava também o que chamou de estímulo à setorização das ações, que teria também reproduzido o imediatismo e a não politização e unificação dos movimentos populares, assim como a ausência de fóruns regionais.

É verdade que o DM chegava a elogiar algumas iniciativas, como a criação dos conselhos de escola e a implantação progressiva dos conselhos regionais de educação com a participação da comunidade e trabalhadores da escola. Mas o avanço, citado de passagem, não anulava a forte acusação de fracasso na implementação da diretriz participação popular. Mas, como vimos, o partido falava da fragilidade dos movimentos sociais e também não eximia-se da responsabilidade quanto à sua ausência e a falta de uma visão mais clara sobre a questão. Corroborava isto, ao reconhecer que tinha uma proposta equivocada dos conselhos populares, considerando que bastaria a vitória eleitoral para que estes surgissem de forma espontânea. Assim, mesmo no tocante aos conselhos populares, que eram o centro da proposta de participação, a instância partidária admitia que tinha uma visão ingênua quanto à sua formação.

[28] Referimo-nos, no caso, às resoluções do 7° Encontro Municipal do PT da cidade de São Paulo.

Como ocorreram então o processo, as tentativas, os avanços e as reorientações no que toca à implementação da diretriz? Devemos lembrar, inicialmente, que a concepção de participação popular nos documentos nacionais da época, reduzira a importância dos conselhos populares e fortalecera a idéia do controle operário e popular e dos conselhos setoriais e institucionais.[29] Entretanto, esta reorientação não tinha vingado no conjunto partidário e era a proposta dos conselhos populares que ainda tinha maior aceitação e seriam eles que iriam conferir a legitimidade e a força do governo, inclusive definindo as prioridades sociais e políticas da Prefeitura. O modelo em São Paulo, baseava-se principalmente nos conselhos de saúde existentes em mais de 80 bairros da cidade, com eleições de representantes, grande tradição de organização e luta e influenciados pela corrente política interna do PT denominada na época de Poder Popular e Socialismo. Nesta proposta, os conselhos relacionavam-se á idéia de um poder popular, paralelo ao governo e ancorado nas iniciativas dos movimentos sociais.[30] E apesar da visão geral do partido sobre a base social destes conselhos ou de outros não prescrever orientações detalhadas, estava implícito no PT de São Paulo que a origem dos canais de participação seria dada principalmente a partir dos locais de moradia dos setores populares.

Não obstante a formulação geral da diretriz e a ressalva da Prefeita de que os conselhos populares não deveriam ser criados pelo governo, existiam duas óticas para dinamizar a participação popular. A primeira, que guardava uma certa afinidade com as formulações iniciais de Luiza Erundina e era adotada pela militância de caráter mais basista, visava construir o que se chamava de embriões de poder popular e que na campanha eleitoral já tinha manifestado-se na proposta de criação de conselhos populares autônomos do Estado e do partido, com poder deliberativo sobre a administração municipal e instrumento de democratização do Estado. Ainda nos primeiros meses da administração, por exemplo, Luiza Erundina reafirmou a autonomia dos conselhos e insistiu que sua viabilização dependeria exclusivamente da capacidade das forças políticas em cada bairro ou região. A segunda ótica, enfatizava a participação induzida pelo governo e estava mais presente nas iniciativas setoriais, e terminou prevalecendo na maioria das áreas que avançaram na implementação da diretriz.[31] Passava a vigorar, além da visão ingênua do partido sobre a origem dos conselhos populares, duas idéias sobre a formação e os tipos destes conselhos, embora não necessariamente antagônicas. Em 1990, por exemplo, a Prefeita lembrava a diferença entre conselhos populares e conselhos setoriais. No primeiro caso, o dos conselhos populares, não deveriam ser criados pelo Estado ou Prefeitura, já que, caso fossem órgãos institucionais de representação e participação não poderiam ser considerados como tais, uma vez que deveriam surgir como expressão da luta de classes e não a partir da vontade de uma administração petista, pois seriam, inclusive, um poder alternativo ao poder do Estado. Quanto aos conselhos setoriais, ou formas institucionais de

[29] Cf. o Quadro IV na Parte I deste trabalho.
[30] Ver Jacobi (1993) e Kowarick; Singer (1993).
[31] A respeito da participação induzida, consultar Calderón (1992) e Jacobi (1994).

representação, como chama Luiza Erundina, em 1990 já existiriam na habitação,[32] educação e saúde e também em instâncias de representação dentro dos equipamentos como hospitais e postos de saúde.[33]

Os conselhos populares, no sentido atribuído pela Prefeita, portanto, supunham, como em Fortaleza, além do objetivo do governo de estimular a participação popular, um patamar de organização mais elevado dos movimentos que propiciasse a criação destes tipos de conselhos e, que, ao mesmo tempo, estivessem fora da estrutura do Estado nos seus diferentes níveis. Isto requeria, evidentemente, que houvessem movimentos populares organizados, unificados em torno de determinadas propostas, dispostos a coparticipar junto com o governo e interessados em formar os conselhos populares tais como defendidos inicialmente por Luiza Erundina. Entretanto, a partir do levantamento feito por Gohn (1991), podemos afirmar que, dos principais movimentos populares de 1975 a 1986, envolvendo questões sobre creche, transporte, saúde e moradia, serão principalmente estes dois últimos que terão uma presença mais marcante no início do governo petista e que se relacionarão mais diretamente com a participação popular.

A formação e participação dos conselhos populares no governo, contudo, mostraram-se mais problemáticas do que esperavam as instâncias partidárias e o governo petista. Na realidade, poder-se-ia dizer que a grosso modo os movimentos mais organizados nos bairros, como assinalamos, eram os das áreas de saúde e habitação e que, não por acaso, foi onde conseguiu-se avançar mais na participação popular em que pese a diferença entre eles. Vejamos, então, os passos mais relevantes que foram dados pelo governo para implementar a diretriz e quais os obstáculos encontrados, iniciando-se pela tentativa de criação dos conselhos populares. Não obstante a concentração de esforços do governo no seu primeiro ano tenha sido dirigida para a reestruturação e funcionamento interno da Prefeitura, foram tomadas algumas iniciativas relevantes em termos gerais. Uma das primeiras para instituir a participação foi pensada através da democratização da gestão, tentando-se fortalecer as Administrações Regionais (ARs). Neste sentido, integrou-se à participação uma outra diretriz pouco explicitada e defendida nos documentos nacionais, no caso a descentralização. Para tanto, eram favoráveis a dimensão da cidade de São Paulo e a própria existência prévia das ARs. Recorde-se, por exemplo, que já na reunião de dezembro de 1988, a futura Secretária de Administrações Regionais (SAR), Aldaiza Sposati, já defendia a criação de núcleos regionais de planejamento que deveriam atuar junto às respectivas ARs.

Nos primeiros dezoito meses do governo petista, predominou a concepção de reforma política e participação popular que girou em torno da iniciativa da SAR, procurando-se forjar, no plano local, as atividades ligadas à participação.[34] Inicialmente foram fortalecidas as administrações regionais, que passaram a ter uma importância equivalente ao primeiro escalão e a escolha dos administradores, como falamos, obedeceu à composição política das forças partidárias locais. Desde o início as ARs passaram a sediar e coordenar os Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs) criados em janeiro de 1989, que

[32] Na verdade, como veremos logo adiante, o conselho municipal de habitação terminou não sendo criado.
[33] Cf. Erundina (1990).

tentavam reunir os representantes das chamadas áreas fins e pautar o debate sobre participação popular, regionalização e descentralização. Depois da posse, o Coletivo de Administradores Regionais, junto com a Secretária das Administrações Regionais, Aldaíza Sposati, passou a consultar a população em relação às prioridades orçamentárias e daí decorreram as plenárias populares e audiências públicas e a subdivisão do território das ARs em micro-regiões. A cidade foi dividida, atribuiu-se prioridades para as regiões periféricas e passou-se a discutir os pontos mais importantes do orçamento para 1990. Além do mais, começou-se a revisar o orçamento de 1989 através de plenárias por setores e base territorial, tomando como referência as micro-regiões. Para se ter uma idéia, até julho de 1989 tinham sido mobilizadas 30 mil pessoas e até setembro do mesmo ano foram formadas 150 micro-regiões. Já em julho de 1989, promoveu-se um seminário sobre participação popular com a presença do primeiro escalão do governo e representantes dos movimentos populares.

Mas as plenárias populares, apesar de representarem uma tentativa inicial de implementar a diretriz, dada a dimensão da cidade, à pouca representatividade dos participantes e falhas e dificuldades de comunicação da Prefeitura, terminaram, segundo Erundina (1990), tendo pouco peso na diretriz, uma vez que o número atingido de pessoas foi bem aquém do esperado. Os administradores regionais, mesmo sem pensar de imediato nos conselhos populares, passaram a propor a criação de conselhos regionais em cada região administrativa, que dariam sequência às iniciativas e articulariam a representação a ser tirada diretamente nas plenárias de caráter regional e da micro-região com representantes eleitos universalmente nas regiões. Neste primeiro ano da gestão, como fica claro, já se tinha flexibilizado a proposta dos conselhos populares que envolvessem a cidade como um todo e se buscava, através das plenárias populares nas micro-regiões, desenvolver e consolidar um outro tipo de participação.

A partir de setembro de 1989 a SAR tomou a iniciativa de articular, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação (SME) a idéia de um programa intersecretarial para estabelecer uma política de participação popular para a administração, que seria o Programa Integrado de Educação e Participação Popular (PIEP). Na concepção inicial da proposta do PIEP, dever-se-ia, dentre outras coisas, criar Câmaras Locais ou Conselhos de Representantes com a regionalização política da cidade. A proposta, contudo, terminou mostrando de forma mais clara as duas diferentes iniciativas que estavam sendo tomadas simultaneamente dentro do governo. De um lado a participação via descentralização, encampada principalmente pela SAR e administradores regionais. De outro, as iniciativas das secretarias de áreas setoriais como habitação e desenvolvimento urbano que agiam no seu âmbito. Em outras palavras, começaram a ocorrer ações paralelas locais e setoriais ligadas, respectivamente, a diferentes secretarias e órgãos do governo.

No primeiro ano do governo, portanto, a tentativa de implementar a política de participação e a discussão do orçamento expressou o conflito entre o modelo de setor (através das chamadas secretarias-

[34] Para este processo inicial das Administrações Regionais, nos baseamos principalmente em Sánchez (1997).

fim da área social e movimentos populares mais organizados) e o modelo de região (com as ARs e redes associativas das 20 regiões administrativas). O desfecho deste confronto surdo, entre o local e o setorial, começou a ser delineado já no final de 1989. Em dezembro, o Gabinete da Prefeita praticamente descartava uma estratégia global mais sistemática e uma política de participação popular, dizendo que não seria possível uma política geral a este respeito.[35] No primeiro semestre de 1990 os NPRs, que tentavam articular o conjunto das ações setoriais no plano local, passaram a questionar os limites do discurso referente à participação e descentralização governamental, criticando o desencontro entre o setorial e o local e a falta de clareza sobre os caminhos para se implementar a participação. Em junho do mesmo ano houve um encontro dos NRPs, onde se propôs várias atividades como mutirões para serviços urbanos, conselhos gestores dos equipamentos públicos, conselhos setoriais, plenárias relacionadas ao orçamento, audiências públicas em algumas regiões da cidade e fomento para as subprefeituras. Ao mesmo tempo, os NRPs criticavam a sua não institucionalização e afirmavam que sua ação ainda encontrava-se no interior de uma estrutura tradicional de Prefeitura e também denunciavam que somente as secretarias de Educação, Saúde e Bem-Estar tinham representantes nos Núcleos etc. Uma primeira decorrência do encontro, a partir de uma decisão da própria Prefeita, foi a extinção dos NRPs já no mesmo mês**.**

As explicações para o ato de Luiza Erundina, variam. Para Paul Singer, Secretário de Planejamento, apesar dos NRPS terem dado grande contribuição ao processo de participação, sua postura terminou ameaçando a unidade de ação do governo.[36] Na versão de Sánchez (1997), ele aponta para concepções diferentes de participação e argumenta que a Prefeita e o principal grupo a que estava ligada (PT Vivo) viam a diretriz muito mais como uma maneira de organizar as demandas da população. Uma terceira[37] maneira de tentar explicar o fechamento dos NRPs, destaca a excessiva generalidade da proposta; os laços frágeis com a descentralização e insinua que a SAR estava começando a monopolizar a implementação da diretriz e gerando competições pelo poder entre os altos escalões do governo. A nosso ver, apesar de sugestivas, estas explicações terminam de uma maneira ou de outra enfocando apenas uma parte do problema e subestimando a questão central, que era a inexistência de uma proposta mais sistemática e detalhada para implementar-se a diretriz. Com isto, passou-se a produzir um conjunto de desentendimentos e competições dentro do próprio governo. De qualquer maneira, o fato é que o fim dos NRPs e o esvaziamento das ARs e a correspondente tentativa frustada de articular a participação em termos mais homogêneos e sincronizados a partir do plano local, fortaleceu as iniciativas de participação no plano setorial. Neste sentido, podemos dizer que as audiências públicas e as iniciativas em termos setoriais passaram a constituir as principais atividades do governo em termos de participação popular. Neste sentido, é que o governo terminou criando as audiências públicas referente aos orçamentos de

[35] No documento intitulado *Proposta de estratégias para 1990 (documento para discussão interna),* de 26 de dezembro de 1989, como mostra Sánchez (1997), reafirma-se a importância da participação e da descentralização mas aponta-se para dificuldades em transformá-las em política global. Daí, serem relevadas as tentativas de caráter mais pontuais.
[36] Cf. Singer (1996).

1990,1991 e 1992, com a população sendo convocada a dar opinião sobre as prioridades de investimento e no atendimento**.**

Sintetizando, poderíamos dizer que a descentralização via ARs, que possibilitaria a emergência de uma maior organização local nas diferentes áreas da capital paulista e uma espécie de embriões de um conselho municipal para a cidade como um todo, terminou chocando-se com as próprias descentralizações setoriais das secretarias,[38] especialmente aquelas ligadas à habitação, educação, saúde. Desta feita, os ensaios iniciais de maior amplitude e mais sintonizados com a diretriz, esbarraram na falta de uma estratégia mais ampla para implementar a participação popular, que passou, então, a fluir principalmente através de canais setoriais como apontam Rolnik (1990;2000) e Sánchez (1997). Com isto, descartava-se, pelo menos de início, um conselho popular municipal ou mesmo um conselho de representação institucional em termos gerais. Desta forma, nenhum órgão ou setor da administração ficou responsável pela implementação geral da participação e as chamadas secretarias-fim (habitação, educação, saúde, abastecimento, transporte e bem-estar) passaram a ter iniciativas nas suas respectivas áreas. Entende-se assim, porque terminou ocorrendo também muito mais ações fragmentadas e setoriais para a formação dos conselhos nas áreas referidas de saúde, educação e habitação,[39] além de outras iniciativas como os diferentes fóruns e atividades ligadas à gestão dos equipamentos.

Uma vez descartados os conselhos populares para a cidade como um todo, autônomos e criados de modo independente pelos movimentos sociais, defendidos pelas instâncias partidárias e Luiza Erundina ainda no começo do governo, ficava evidente a falta de uma estratégia global de ambas as instâncias. Abandonou-se, portanto, o que era o núcleo original da diretriz participação popular**,** inicialmente considerado como uma espécie de panacéia, seja porque a instância partidária não encaminhou devidamente a questão seja devido às dificuldades enfrentadas pelo governo petista[40] ou ambas.

A única exceção de grande importância que mais se aproximou do modelo de conselho popular e que teve vigência apenas no plano setorial, foi o conselho de saúde. Neste caso, conjugaram-se as duas condições necessárias para sua participação nas decisões do governo, no caso a existência prévia de um movimento com grande experiência, organizado e atuante e o estímulo do governo petista.[41] Não foi por coincidência que, já no início do novo governo, foi reivindicada a participação no Executivo e que tenha sido a área de saúde a primeira a iniciar a organização de um conselho setorial. Ao mesmo tempo, não enfrentou o dilema deste mesmo conselho ser ou não deliberativo já que na sua inserção estava definido que as decisões teriam caráter deliberativo.

---

[37] Esta terceira forma de tentar explicar o fechamento dos Núcleos, foi expressa através de várias entrevistas a Giuseppe (1998).
[38] Grande parte das principais secretarias-fim, regionalizaram à sua maneira a cidade e agiram conforme as respectivas divisões.
[39] Ver Ruscheinsky (1996) e Sánchez (1997).
[40] Para Raquel Rolnik, Coordenadora da Secretaria de Planejamento em agosto de 1990, a proposta de conselho popular estaria descartada no PT e ele não teria encaminhado a discussão sobre o assunto. Ver Rolnik (1990). Consultar também Jacobi (1994).
[41] Existe um certo consenso entre os estudiosos do assunto, que são necessárias, simultaneamente, a existência de movimentos sociais e o estímulo ou indução dos governos para que ocorra a participação popular nas decisões governamentais. Ver, dentre outros Calderón (1992).

Para se ter uma idéia das particularidades na saúde, o principal movimento do setor, o da Zona Leste da cidade, já na década de 1970 reivindicava a participação no Estado e tinha criado a Comissão de Saúde do Jardim Nordeste. Através de várias atividades públicas reivindicativas, conseguiu a inauguração de um Centro de Saúde em 1979 e ampliou a iniciativa para outros bairros. No mesmo ano, foi criado o Conselho de Saúde (com os membros eleitos por 8 146 pessoas da região) que passou a atuar dentro do Centro. Em 1981, realizaram-se eleições para os centros de saúde da região leste e em 1983 foi elaborado o Regimento Interno dos Conselhos e a Secretaria de Saúde do Governo Estadual reconheceu os conselhos propostos pelo movimento, ou seja, eles foram criados e dirigidos a partir da população e não através de pessoas indicadas pelo Governo. Em 1987 já existiam 50 conselhos dentro dos centros de saúde, eleitos através de 200 000 pessoas. Com o governo petista, o Movimento de Saúde da Zona Leste articulou-se com outros movimentos do setor e passou a participar no Conselho Municipal de Saúde (CMS).[42]

Como observa-se, onde já existia anteriormente um conselho popular de saúde criado independentemente do Estado, este foi institucionalizado, passou a ter um caráter deliberativo e englobou, além dos usuários, que já participavam, outros segmentos.[43] Em termos legais, devem ser registados os seguintes passos: com a Constituição de 1988 (Lei Orgânica da Saúde) os Conselhos Municipais de Saúde foram reconhecidos por lei e com caráter deliberativo; através de um decreto de Luiza Erundina, o conselho passou a integrar a estrutura da Prefeitura; durante a elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), o Movimento de Saúde da Zona Leste e mais 100 entidades apresentaram uma proposta para sua legalização que foi aceita, apesar de que sua regulamentação só ocorreu dois anos após a promulgação da Lei Orgânica, ou seja, em 1992.

O CMS passou a ser o principal órgão na Secretaria de Saúde do Município e no seu Regimento Interno do Conselho de Saúde, algumas de suas finalidades previstas eram o estímulo à participação e o controle popular da sociedade civil nas unidades gestoras distrital, regional e das unidades de saúde, controle da execução da política municipal de saúde (incluindo-se aspectos econômicos e financeiros), informação à população sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) etc. Desta feita, o CMS constituiu-se no órgão responsável para pensar e decidir sobre as políticas de saúde. O CMS, que teve um grande apoio no governo petista, tinha uma composição bastante ampla e com vários segmentos, envolvendo desde os movimentos de saúde, sindicatos, entidades de classe e empresas privadas de saúde. No total, passou a ter 50% de representantes da chamada sociedade civil, 25% dos trabalhadores e produtores de serviços de saúde e 25% do poder público (incluindo-se os governos federal, estadual e municipal, Câmara e universidades), isto é, 22 usuários dos diferentes movimentos, 6 dos usuários portadores de patologia, 1 de usuários ligado à entidades sindicais, 2 de usuários vinculados a entidades prestadoras de serviços, 4 de entidades sindicais de categorias, 4 de conselhos e associações profissionais, 2 de prestadores lucrativos

[42] Para um histórico do movimento de saúde na zona Leste e os primeiros passos do conselho , ver Bógus (1998).
[43] Sobre o CMS e outros da mesma área, nos baseamos principalmente em Coutinho (1996;1997).

de serviços de saúde, 2 de prestadores não lucrativos de serviços e 15 do poder público (2 do Governo Federal, 2 do Governo Estadual, 8 do Governo Municipal, 2 da Câmara e da Universidade). Quanto à escolha dos representantes, deveriam ser eleitos em assembléias dos respectivos segmentos e, em seguida, referendados pela Conferência Municipal de Saúde.

Em termos gerais, pode-se destacar um conjunto de iniciativas e atividades do governo petista que marcaram a implementação da diretriz participação popular na área de saúde, tais como: um dos mais importantes, como já falamos, foi o fato do CMS passar a ser o órgão mais importante da hierarquia da Secretaria, deliberando e articulando a política de saúde municipal; um outro exemplo de participação ocorreu com as Conferências de Saúde I, II e III convocadas pela Prefeitura e o CMS; o governo petista, ao descentralizar as atividades, também favoreceu a participação com a criação de estruturas mais localizadas como os conselhos gestores das Unidades Básicas de Saúde (UBS), que em 1992, através de 218 Unidades, chegavam a um total de 132. Entretanto, igualmente deve-se apontar as principais dificuldades referente ao CMS. Uma delas refere-se ao tempo muito despendido na legalização do conselho por parte dos conselheiros nos regimentos internos, bem como os obstáculos de ordem técnica que, apesar da disponibilidade do governo em informar aos representantes do movimento, a participação ficou aquém do esperado no tocante à elaboração das políticas, no acompanhamento das discussões, elaboração do orçamento e controle e fiscalização da implantação do SUS. Outro entrave enfrentado pelo movimento de saúde, diz respeito ao fato de que este não assegurou a participação no total das instâncias, já que não conseguiu formar o número suficiente de conselheiros, uma vez que estava muito mais voltado para a formação do CMS. Acrescente-se a isto, a pequena participação dos sindicatos no CMS, como pode ser observado na composição geral do órgão e através da presença insignificante do segmento.

De qualquer forma, é inegável que as características originárias dos movimentos sociais como na área de saúde, jogaram um papel fundamental no que se refere à subsequente participação no governo petista, principalmente através do CMS. Mesmo assim, além das principais dificuldades já referidas subsistia uma questão de fundo que era a contradição dos papéis do movimento, já que, ao mesmo tempo, o CMS fazia parte da hierarquia interna da Secretaria e também deveria ser autônomo perante ao Estado. Neste sentido, gastava-se muito tempo na parte jurídica como a elaboração de regimentos internos e simultaneamente precisava-se mobilizar e organizar população ligada ao movimento. Assim, convivia-se com participação no governo e o medo da cooptação. Este dilema fundamental, que perpassou o movimento de saúde e os respetivos conselheiros no CMS terminaram, em parte, dificultando um maior envolvimento e criando uma ambiguidade e, em alguns momentos, materializando uma simbiose entre os canais de participação e o governo. Expressando, no essencial, as contradições entre os conselhos populares e os conselhos institucionais, entre a autonomia das entidades populares e a participação induzida e estimulada pelo governo.

A este caráter contraditório ligado ao CMS, deve-se agregar outros aspectos que terminaram configurando, ora uma participação pouco definida ora uma espécie de natureza híbrida do mesmo e, desta maneira, impedindo que ele fosse tipicamente um conselho popular como pensava-se anteriormente. A este respeito, é bem expressiva a falta de clareza das relações com outras instituições de representação política como a Câmara Municipal. Além do mais, de um lado, existia na cúpula da Secretaria de Saúde o CMS com poder deliberativo, isto é, no nível central. De outro, com o processo de descentralização levado a efeito pelo governo, foram também criados conselhos de saúde regionais e nos equipamentos ou conselhos gestores. Mas terminou ficando obscura a participação na base da Secretaria de Saúde, já que o governo não conseguiu elaborar uma proposta clara de participação e nem chegou a especificar as atribuições, como deveriam ser organizados e qual o tipo de funcionamento dos conselhos nas instâncias regional e distrital. Em outras palavras, é como se na cúpula existisse traços de um conselho popular no sentido da presença nas decisões e na base conselhos institucionais. Como manifestação deste caráter híbrido, assistiu-se uma participação mais intensa no CMS e não nos distritos sanitários e administrações regionais de saúde.[44] Além do conselho no nível central ter absorvido em grande parte os quadros e lideranças do movimento e desfalcado a presença nas outras instâncias, deve-se levar em conta, igualmente, que os Conselhos Distritais e Conselhos Gestores de Unidades ou de equipamentos, compostos por representantes da Secretaria de Saúde, usuários e funcionários, não chegaram a ser reconhecidos por lei e, portanto, dependiam em grande parte do governo.

Dois outros problemas devem ser mencionados, e que terminaram reduzindo a participação na base da Secretaria. O primeiro deles e mais geral, remete para o choque entre a descentralização da participação e o processo de construção dos distritos, onde a implementação da diretriz dependia também das características do movimento, uma vez que em algumas áreas havia organização e em outras o mesmo movimento era bastante frágil. O segundo, muito mais como decorrência da indefinição da proposta governamental, levou a que a participação não fosse bem entendida pela população e o funcionalismo, chegando a produzir sérios problemas nos conselhos gestores. O mais apontado pelo funcionalismo, era a cobrança e fiscalização da população, inclusive em atendimentos e no horário de trabalho. Com a resistência do primeiro em discutir com a população, por causa também do não atendimento de sua reivindicação para reduzir o horário de trabalho, foi decidido no III Congresso do Funcionalismo Municipal não participar dos conselhos gestores, considerando que suas reivindicações e problemas não eram discutidos. No final, terminou a cúpula do governo e a população de um lado e o funcionalismo de outro.

Apesar de tudo isso, foram implantados 115 conselhos gestores, sendo 2 conselhos regionais, 13 conselhos distritais e 132 conselhos de unidades. Mais uma vez a presença do movimento jogou um papel importante, já que, onde ele era mais organizado, como nas regiões Leste e Sul de São Paulo, criou-se um

[44] Além de Coutinho (1996;1997), recorremos a Cohn (1995) nessa parte.

número bem maior de conselhos. Indicando que, não obstante as questões colocadas, conseguiu-se também conjugar dentro de certos limites a participação com a descentralização na área de saúde.

Quanto aos outros conselhos setoriais ou iniciativas nesta direção, podemos dizer que expressam bem a participação induzida ou conselhos institucionais como tinha chamado Luiza Erundina, uma vez que o governo terminou optando por esta via. Neste sentido, merece registro uma listagem feita pelo governo petista em março de 1992 que fornece algumas informações importantes sobre o que é denominado de conselhos municipais setoriais. São citados inicialmente os conselhos setoriais de saúde (legalizados em junho de 1992) e criança e adolescente (legalizado em novembro de 1991),[45] indicando-se que ambos foram criados por Lei Federal. Em seguida, aponta-se os conselhos em tramitação na Câmara desde 1991, no caso o da educação, habitação, cultura e idosos. Finalmente, estariam em elaboração os conselhos de transportes, deficientes e abastecimento.[46] Apesar do documento basear-se fundamentalmente no aspecto legal e não cobrir o período até o final do governo, ele nos permite ter uma idéia geral das iniciativas nas outras áreas. Na sua maioria porém, ficou-se mais no plano das intenções e terminou-se sem uma maior concretização e materializando as iniciativas muito mais nos conselhos gestores. No tocante às exceções, merece ser lembrada a saúde e as áreas de educação e habitação e desenvolvimento urbano, que veremos a seguir.

Iniciemos pela educação. Neste caso não havia, como na área de saúde, um movimento tão organizado nos bairros, reivindicando fortemente a participação no processo decisório de governo e a criação prévia de um conselho popular.[47] A organização popular encontrava-se mais presente no âmbito sindical, as suas principais reivindicações eram diferentes e mais dirigidas aos seus interesses específicos Coube então à Secretaria de Educação, induzir a participação de forma mais sistemática com vistas a criar canais que permitissem começar a implementação da diretriz. A primeira iniciativa do governo que criou as raízes para um possível conselho municipal com participação, ocorreu logo após a posse de Luiza Erundina quando ela assinou uma portaria retomando os conselhos de escola criados nos últimos dias da administração de Mário Covas e suspensos depois por Jânio Quadros. O governo petista também restituiu o Regimento Comum das Escolas Municipais em 1989, que tinha seguido o mesmo percurso dos conselhos. Baseados no Regimento foram implantados progressivamente os 654 conselhos de escola, compostos de representantes dos educadores, funcionários, alunos e pessoas da comunidade que passaram a ter o direito de assumir o caráter deliberativo e, de modo gradativo, tiveram uma presença mais ativa nos destinos das escolas.[48]

---

[45] O conselho de criança e adolescente terminou não sendo implantado no governo petista.

[46] A listagem dos canais de participação foi elaborada pelo Programa Integrado de Educação e Participação Popular (PIEP), intitulado Experiências de Participação Popular. Ver EXPERIÊNCIAS ... (1992).

[47] Para Machado (2000), uma das possíveis explicações para isto, ao se comparar a outras áreas, era que a população mantivera-se relativamente bem servida de escolas nos bairros.

[48] Ver o artigo MUDANDO ... (1989).

Também já nos primeiros momentos do novo governo, o Secretário de Educação Paulo Freire[49] reuniu-se com sua equipe levantando as possibilidades sobre o perfil dos futuros conselhos de escola, que poderiam, segundo ele, ser autoritariamente dirigidos pelos pais ou pela diretoria de escola ou funcionarem de acordo com a proposta governamental, isto é, de forma democrática e autônoma no sentido de constituírem centros decisórios. No começo, a diretora de escola comunicava aos pais e alunos que os conselhos funcionariam baseados no sufrágio e com mandato de dois anos.[50] Entre janeiro e fevereiro de 1989 ocorreram várias reuniões e diálogos com os grupos da escola (diretoras, professores, zeladores, etc.), alunos, famílias e lideranças populares procurando-se saber o que eles pensavam sobre a escola (como era e como deveria ser) e também sobre a formação e consolidação dos conselhos. Em março deste mesmo ano de 1989, houve eleição para os conselhos que passaram a ser deliberativos e coube a eles, principalmente, aprovar o plano escolar e elaborar o plano de ação orçamentário da escola. Como estava previsto, de maneira crescente foram implantados conselhos de caráter deliberativo no conjunto das escolas, com a participação nas decisões e nas respectivas realizações.[51]

Já em 1989, existiram outras importantes iniciativas de participação induzida no sentido de fortalecer a implantação dos conselhos de escolas, como o acompanhamento de reuniões dos conselhos, promoção de encontros por agrupamentos de escolas e por agrupamentos dos segmentos que formavam o conselho, assim como as plenárias pedagógicas regionais com a presença dos mesmos conselhos.[52] No começo de 1990, a Secretaria de Educação lançou a campanha "Aceita um Conselho" visando sensibilizar a população e informar sobre seu início, objetivos e benefícios para a melhoria da escola. Através de vídeos e outros instrumentos foram desenvolvidas mais de duzentas atividades e, já em outubro, praticamente todas as escolas da Rede Municipal de Ensino estavam implantando seus conselhos eleitos no começo do ano, reunindo, periodicamente, em torno de 9 206 pessoas.[53]

Entretanto, ainda em 1990, a Secretaria de Educação apontou como um dos principais problemas para a participação nos diferentes conselhos a pouca presença dos movimentos sociais, já que estes desconfiavam do poder real de decisão das diferentes instâncias.[54] Ao mesmo tempo, existiam divergências entre a proposta do governo e os segmentos dos profissionais de educação, sendo uma das mais importantes a que dizia respeito a uma das questões do projeto inicial de estatuto. Enquanto o governo propunha que diretores, vice-diretores e diretores pedagógicos fossem eleitos pela comunidade escolar, os representantes dos sindicatos, professores e administradores posicionaram-se totalmente contrários à este tipo de eleição. No final, terminou vigorando um outro estatuto que englobou a maioria

[49] Apesar de Paulo Freire ter saído da Secretaria de Educação em maio de 1991, o novo titular foi seu assessor especial Mário Corlella e a orientação continuou a mesma.
[50] A este respeito, ver Passetti (1998).
[51] Ver Freire (1999; 2000).
[52] Informações contidas no documento da Secretaria Municipal de Educação intitulado Cf. DEZ ... (1989).
[53] Cf. CONSTRUINDO ... (1990).
[54] Ver Calderón (1992).

das reivindicações dos sindicatos de professores e foi decretado como Lei Municipal em 26 de junho de 1992.[55] Além desta divergência sobre as eleições, o Secretário Paulo Freire apontou outras dificuldades no funcionamento dos conselhos, uma vez que os diferentes grupos de educadores consideravam como indevida a presença e o tipo de participação dos pais devido às suas opiniões e interferência.[56] Em outras palavras, como na saúde, contrastavam os profissionais da área e o usuários.

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que, comparando a educação à área de saúde, a outra condição da participação, no caso a existência e sintonia com os movimentos, não estava tão presente, pelo menos nos bairros populares. A Secretaria de Educação contava com a presença dos movimentos dos professores muito mais no plano sindical porém, ressentia-se de outros tipos de participação para implementar solidamente a diretriz. O sindicato de professores, estava muito mais ligado a outras reivindicações[57] como salários e o Estatuto do Magistério. Apesar de não liderar nenhuma greve durante o governo petista, mesmo sendo hegemonizado pelo PC do B[58] e outras forças políticas e ter uma postura de oposição sistemática,[59] o sindicato não estava tão sintonizado com o tipo de participação induzida pelo governo. Com todas as dificuldades, em 1992 o governo concluía que os conselhos estavam praticamente implantados em todas as escolas,[60] perfazendo 684 conselhos de escola e 10 conselhos regionais.[61]

O que fica claro, é que além da participação induzida inicialmente pelo governo, envolvendo a formulação geral da proposta, merece destaque também o fato de que a iniciativa mais importante no começo foi dirigida para o que chamamos conselhos de base ou conselhos gestores. Em outras palavras, a Secretaria de Educação, ao invés de tentar formar de imediato um conselho de âmbito municipal, centrou sua atenção nas escolas e suas atividades já continham o intuito de descentralizar as ações. Além do mais, e este ponto é igualmente relevante, como falamos o conselho de escola deveria, dentro de seus limites, ter um caráter deliberativo no âmbito da unidades escolar. Mas a escola e, por extensão, o conselho de escola, não representavam apenas uma unidade menor por onde deveria ser iniciada a participação. Ao contrário, ela significava o centro da estratégia da diretriz, o *locus* privilegiado da participação e o núcleo irradiador da proposta. Por esta razão, mudar a escola e criar o que Paulo Freire chamava de escola pública popular implicaria em ouvir a todos que faziam a escola, como educadores, pais, alunos, funcionários, especialistas e a comunidade onde estava inserida a escola. O conselho de escola, por sua vez, seria uma

[55] Consultar Torres (1997)..
[56] A este respeito, ver Lima (2000).
[57] A este respeito ver Erundina (1992).
[58] Em 1990, por exemplo, o presidente do Sindicato dos Profissionais de Educação do Ensino Municipal, Claudio Borges Fonseca, era do PC do B. Cf. CÂMARA ... (1990).
[59] Ver Erundina (1992).
[60] Sobre o assunto, conferir o documento já citado sobre as experiências de participação no governo petista.
[61] Cf. Lima (2000).

espécie de centro de poder,[62] Isto explica também porque a Secretaria de Educação concentrou suas energias nos conselhos de escola e não em um conselho de âmbito municipal.

É a partir do conselho de escola, por conseguinte, que o governo petista vai tentar construir o conjunto da estrutura que viabilizasse a participação. Uma das iniciativas a este respeito, foi a extinção das delegacias de ensino, que existiam em áreas com 50 a 60 escolas e desempenhavam muito mais um papel de fiscalização. No começo reduziu-se o número das delegacias de 10 para 5, mas depois concluiu-se pela necessidade de acabar com elas e foram criados os Núcleos de Ação Educativa (NAE), com os membros dos núcleos atuando como uma espécie de subsecretários. Cada NAE representava um conselho que era composto pelo coordenador do NAE, professores, orientadores e outros. Entre este conselho e o Secretário existia um segundo que era o Conselho dos NAEs ampliado (composto pelos diretores, coordenadores administrativos e pedagógicos e que conversavam diariamente com Paulo Freire). Um último conselho, era apenas dos assessores imediatos e as decisões consideradas mais importantes implicavam em reuniões mais amplas do Conselho Ampliado, juntando-se o Conselho dos NAEs e o conselho que assessorava o Secretário, chegando a reunir de 50 a 60 pessoas.[63] Na prática, existia uma estrutura piramidal mas, é como se esta funcionasse de maneira invertida. Para usar as palavras de Lima (2000), o próprio planejamento passa a ser pensado em novos termos e de maneira ascendente e de baixo para cima, onde a administração é que deveria estar a serviço da escola. Para cada 40 conselhos de escola, eram selecionados delegados que comporiam um conselho superior em cada NAE. Os coordenadores dos NAE, por sua vez, reuniam-se no Colegiado Intermediário e atuavam no Colegiado Central que era composto pelo Secretário de Educação, Chefe de Gabinete, Coordenador dos NAEs, Diretor de Orientação Técnica e Chefe da Assessoria Técnica e Planejamento.[64]

Quanto ao conselho mais amplo no âmbito setorial, ou Conselho Municipal de Educação (CME), este também, a exemplo da área de saúde, já era previsto nas constituições federal e estadual e também foi legalizado na LOM com caráter deliberativo.[65] Seus objetivos eram a elaboração das diretrizes da política educacional do município, a participação no planejamento, o controle e avaliação dos programas e a aplicação legal dos recursos financeiros, bem como repensar o papel da escola com o intuito de formar sujeitos críticos, conscientes e participantes. No tocante à sua composição, era formado pelo Presidente do colegiado eleito pelos seus pares, 1 representante do Governo Municipal indicado pelo Secretário de Educação, 1 do Governo Estadual também indicado pelo respectivo Secretário, 1 representante da Universidade, 4 dos trabalhadores em educação, 2 alunos maiores de 16 anos, 8 representantes religiosos

[62] Segundo Paulo Freire, a participação implicava a participação política das classes populares no processo decisório. Com isto, dizia ele, participar não era chamar os pais para fazer mutirão e substituir as obrigações do Estado e daí a importância dos conselhos de escola. Sobre o assunto, ver Freire (1999).
[63] Ver Passetti (1998).
[64] Cf. Torres (1997).
[65] Para maiores informações sobre os conselhos que foram legalizados na Lei Orgânica, o tratamento dado ao tema participação popular e a postura de cada partido, ver Calderón (2000).

eleitos em plenária de associações de bairros, movimentos populares, conselhos de escolas e outras entidades do CME, 1 de sociedades científicas de âmbito nacional e 2 membros de ensino do primeiro grau e educação infantil da rede privada. Entretanto, o CME terminou, segundo Machado (2000), muito mais como um órgão normativo e regulamentador das atividades e sem desempenhar um papel central na participação da área de educação.

Passando-se agora para a análise do conselho de habitação, ou, mais precisamente, para a tentativa de criá-lo, os obstáculos encontrados terminaram frustando a iniciativa do governo. Os traços específicos do setor de habitação, como em outras áreas, evidentemente, condicionaram os acontecimentos futuros e terminaram, em grande parte, moldando o tipo de participação que ocorreu. Inicialmente, deve-se ressaltar que as demandas da área de habitação, eram bem maiores que na saúde e educação. Além disto, o fato de Luiza Erundina sempre ter apoiado os movimentos sociais da área e estes constituírem sua principal base eleitoral, os cargos mais importantes terem sido preenchidos por pessoas ligadas aos movimentos do setor e a Prefeita, logo após a posse, ter afirmado que a habitação seria sua prioridade mais importante, geraram uma enorme expectativa quanto ao desempenho do governo petista. No tocante ao perfil anterior dos movimentos sociais ligados à habitação,[66] que poderiam ser a base de implementação da diretriz, predominava uma grande heterogeneidade, inclusive do ponto de vista político-ideológico e existia uma gama variada de movimentos de moradia na década de 1980. O primeiro deles, lutava pelo acesso à terra e à habitação e constituía os chamados invasores, com forte retorno em 1987 e, em alguns casos, gerando também outras reivindicações como a luta popular por moradia e expressa pelas Cooperativas e Movimentos de Mutirões de Ajuda Mútua.

O segundo movimento, seria aquele mais ligado nas lutas pela posse de terra que se intensificou com o aumento da população favelada e a redução das áreas disponíveis. Tornou-se mais organizado nos anos de 1980 reivindicando água, luz, posse dos barracos etc. e no seu interior tinha quatro correntes, ou seja, o Movimento Unificado de Favelas, cortiços e moradores do Promorar (que lutava pela concessão do direito real de uso da terra e era apoiado por uma ala do PT e da Igreja) , o Movimento do Conselho Coordenador das Favelas (reivindicava a compra subsidiada dos terrenos e tinha apoio do PMDB, PC e PC do B) , o Movimento de Defesa do Favelado (o mais antigo e ligado à Igreja católica e à Frente Nacional do trabalho) e Movimento Comunitário das Favelas (com atuação frágil e desarticulada e vinculado ao PTB e PDS). O terceiro tipo de movimento, dirigia suas lutas para o processo construtivo (originado das invasões, reivindicava outra situação de habitação, recursos para construção e propunha ao Estado programas habitacionais alternativos, era assessorado por pessoas e entidades da chamada sociedade civil e considerava que, além da crítica, dever-se-ia apresentar propostas e juntar seu saber com saber técnico etc. e estava mais presente na Zona Sul e na luta dos mutirões, cooperativas de construção por ajuda mútua e autogestão negociando intensamente com o Estado). O quarto movimento expressava a

luta dos inquilinos (mais ligado à classe média e posicionava-se contra os aumentos do BNH etc.). Finalmente o quinto e último, que representava a luta dos proprietários pobres (bastante desorganizado e presente na luta dos moradores dos conjuntos habitacionais populares contra as empreiteiras, a exemplo dos conjuntos Promorar e da Cohab-Itaquera);

Essa diversidade dos movimentos de habitação, por sua vez vai refletir-se de uma maneira ou de outra nas relações que vão sendo estabelecidas com o governo. Logo nos primeiros dias do novo governo, para se ter uma idéia, pessoas vinculadas à direita lideraram ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nas regiões Leste e Sul (bairros de Itaquera e Guianazes) com 600 famílias, equivalendo mais ou menos a 2 500 pessoas. Parte dos outros movimentos, tiveram postura diferente, ficaram na expectativa e resolveram dar uma trégua ao governo petista. Em função da proposta governamental do Plano de Urbanização, os mais participativos na relação governo-movimento foram o Movimento em Defesa do Favelado (apoio da Igreja e Frente Nacional do Trabalho) e o Movimento Unificado das Favelas (apoiado por uma ala do PT e da Igreja). Já o setor mais dinâmico do movimento de acesso à terra (ocupação etc.), resolveu muito mais pressionar o Governo Estadual e a Caixa Econômica para que houvesse a liberação de recursos para a construção nos lotes a serem urbanizados pela Prefeitura. Ao mesmo tempo, organizou e liderou caravanas a Brasília para agilizar os recursos etc. Mas a expectativa frustada da população em geral e dos movimentos de habitação em particular, com suas respectivas ações, que iam da ocupação de terras à ocupação dos próprios prédios do governo para força-lo a agilizar suas ações, não se limitaram ao primeiro ano da gestão petista. Mais problemático ainda, muitas das ocupações eram lideradas por pessoas do próprio partido.[67] Neste último caso, evidencia-se uma cisão entre as ações de um governo petista e os militantes partidários nos movimentos sociais, indicando, por sua vez, uma ausência ou insuficiência de sintonia entre governo e movimento em termos mais gerais.

A situação inicial apontada, iria influenciar as iniciativas sobre a criação de um conselho de habitação municipal. De um lado, um governo sem uma proposta mais clara para criar o conselho e pressionado por um conjunto de dificuldades que o impedia de atender de imediato as reivindicações e, de outro, um movimento social heterogêneo e diversificado e também sem uma orientação consensual sobre a participação. Como não existia um conselho popular anterior, vejamos os passos dados pelo governo no sentido de incentivar a participação e quais os desdobramentos disto no tocante às tentativas de formá-lo. Em outras palavras, como transcorreu a participação induzida.

Logo após a posse do governo**,** a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) teve sua sede ocupada por moradores da periferia e sem teto. Para tentar resolver este tipo de pressão e outras que ocorreram no primeiro ano da gestão, bem como encaminhar as diferentes demandas

---

[66] Para o perfil dos movimentos urbanos em São Paulo, nos baseamos principalmente em Gohn, (1991).

[67] Segundo Ermínia Maricato, Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano, o órgão foi ocupado cinco vezes durante o governo petista e em todas elas eram lideranças do partido exigindo maior pressa nas desapropriações. Cf. Maricato (1997).

específicas, passou-se a criar os fóruns regionais de habitação,[68] nascidos a partir da indução do governo, onde se convidava os movimentos a participarem e que funcionavam de acordo com as regiões da cidade dividida pela Secretaria. Já em fevereiro de 1989, formaram-se 11 Fóruns Regionais de Habitação e no início a idéia era chegar-se a uma plenária única para o setor de moradia, que deveria contemplar todos os movimentos da cidade e ao mesmo tempo os próprios fóruns regionais. Nos fóruns que chegaram a ser realizados, e somente nas regiões como Belém/Moca e São Mateus não foram concretizados, o que ocorria era o surgimento de demandas e setores distintos sobre habitação, com origens, abrangência e assiduidades diferentes e que se juntavam a outros setores que estavam emergindo naquele momento. Além desta diversidade, a valorização inicial do mecanismo suscitou a entrada de pessoas ligadas a outros partidos ou lideranças, que passaram a "criar" movimentos para exercer influência nas decisões.

Os fóruns enfrentaram várias dificuldades e entraves, podendo-se, sinteticamente, apontar os seguintes nas relações da administração com os movimentos de moradia e o vínculo com o orçamento: o primeiro remetia para a diversidade e divergência na capacidade de disputa, onde os movimentos menores e mais recentes viam os petistas como os favorecidos e estes, por sua vez, consideravam os primeiros como oportunistas e pouco expressivos; um outro entrave estava relacionado aos critérios de participação, onde havia a convivência de movimentos que atingiam dezenas de bairros e outros com reduzido peso e igual presença nas decisões; o terceiro, decorria da proliferação de movimentos (sem trajetória de lutas e conquistas) que surgiram devido às vantagens do mecanismo; o quarto vinculava-se à preocupação de militantes com a divisão do movimento, já que a insistência no mapeamento espacial e a participação igualitária não teriam levado na devida conta a grande representatividade e base social que extrapolava os limites geográficos; o quinto, decorria da ausência de critérios de representatividade e da realização temporal do orçamento, levando a que lideranças dos movimentos mais organizados a dirigirem-se, em alguns momentos, diretamente à Secretaria e, assim, deslegitimando o fórum como canal de participação e esvaziando o mesmo enquanto instância pública mais importante de negociação de demandas; o sexto, explicitou a hegemonia de tendências partidárias e personalismo de algumas lideranças, restringindo o espaço de outros grupos como ocorreu em Pirituba; o sétimo, que consistia nas disputas sobre as verbas disponíveis (ao se juntar num mesmo debate problemas habitacionais variados e conflitos distintos de acordo com os partidos e ótica dos problemas e que terminaram produzindo alguns choques), esvaziou os fóruns; no tocante ao oitavo entrave, os fóruns tinham somente caráter consultivo e aglutinavam as pessoas de acordo com o ritmo da administração, enquanto os movimentos queriam atuar conforme sua pauta e agenda; o nono obstáculo, por sua vez, dizia respeito ao fato de lideranças do movimento acharem que o governo petista não priorizava o fórum em função da burocracia, técnicos pouco ligados ao tema e sem poder de decisão e às várias instâncias e intrigas partidárias, embora os mesmos movimentos não conseguissem discutir democraticamente as verbas reduzidas para o setor; finalmente, o décimo entrave,

[68] Sobre os fóruns regionais de habitação ver Ruscheinsky (1996) e Maricato (1997).

que era expresso pelo tipo de convocação da instância pública, que se mostrou aquém da grande fragmentação dos movimentos de habitação.[69] Em 1990, a resistência dos setores mais organizados ainda era considerada pelo governo como um dos principais fatores para a fraca dinamização dos fóruns[70] e a própria Secretária admitia, em novembro do mesmo ano, que apesar das orientações gerais, ainda não se tinha encontrado um caminho efetivo para a participação.[71]

O fato é que as dificuldades enfrentadas pelos fóruns terminaram, por sua vez, refletindo negativamente na idéia de se construir um conselho municipal de habitação. Agregue-se ainda, que as divisões e disputas entre os movimentos de moradia e forças de esquerda igualmente contribuíram para que não fosse criada uma estrutura institucionalizada, faltando também, segundo a Secretária, maturidade da equipe da SEHAB e dos movimentos para construir uma instância setorial de administração participativa para definir a política de habitação. Os militantes do PC do B, por exemplo, reclamavam que os movimentos vinculados ao PT tinham prioridades e representantes dos movimentos das regiões Sudeste e Sul consideravam que somente os da zona Norte eram atendidos. Ao mesmo tempo, havia um receio por parte dos movimentos quanto a um atrelamento à Prefeitura.[72] Além do mais, e este dado é fundamental, a União dos Movimentos de Moradia (UMN), que congregava a maior parte dos movimentos abrangendo várias áreas da cidade e a Coordenação dos Movimentos de Moradia do Campo Limpo e Capela do Socorro não garantiam uma negociação consensual, já que, mesmo antes da posse da Prefeita, a UMN rejeitara a criação de um Conselho de Moradia de São Paulo.

No final do ano de 1990, foram tomadas providências para a criação de um conselho municipal, incluindo-se a preparação para as eleições diretas dos representantes.[73] Após inúmeras reuniões em todas as regiões da cidade conseguiu-se, então, um consenso entre os movimentos organizados para formar-se um Conselho Popular de Habitação.[74] A iniciativa começou, quando em 15 de dezembro de 1990 houve uma assembléia capitaneada pela UMN sobre o tema. A idéia, era a criação de um conselho institucional que não fosse confundido com o movimento e funcionasse como um canal de interlocução. Em 11 de maio de 1991, por iniciativa da Superintendência de Habitação Popular (HABI), promoveu-se um seminário na Câmara Municipal com a presença de 300 lideranças de todos os movimentos da cidade visando-se criar o conselho. Achava-se que ele deveria atuar como uma espécie de aprimoramento dos fóruns regionais de 1989 e 1990, ou seja, uma instância de participação institucionalizada na gestão da cidade, com caráter deliberativo nas formulações das políticas do setor, funcionando como um sistema de conselhos (englobando região, conselhos setoriais ligados às favelas, mutirões, mutuários, cortiços e loteamentos), composição tetrapartite (usuários, poder público, sociedade civil e funcionários públicos),

[69] Cf. Ruscheinsky (1996).
[70] Ver Calderón (1992).
[71] Consultar Maricato (1991)
[72] Ver Maricato (1997).
[73] Cf. Maricato, (1991).
[74] Ver Maricato (1997).

definindo as prioridades, a distribuição do orçamento e a formulação de programas sociais. Na projeto enviado pelo governo à Câmara para a criação do conselho, estavam contidas as eleições diretas nas regiões para setembro de 1991 e também a montagem de um comitê eleitoral, mas a oposição adiou a votação, afirmando que seria necessária uma lei específica para o assunto.[75] Até o final da gestão, a proposta não foi votada.[76]

Fica claro, portanto, que além das dificuldades ligadas ao perfil dos movimentos sociais na área de habitação, o governo petista, mesmo tomando iniciativas importantes como os fóruns e as referentes ao próprio conselho municipal, terminou condicionando sua ação ao aspecto legal. Este limite autoimposto pelo governo, por sua vez, também influenciou para que não fossem criados conselhos municipais em outras áreas ou setores, uma vez que a LOM somente previa a criação dos Conselhos de Representantes, Conselho Municipal de Educação e CMS.[77] Apesar da grande demanda para a formação de conselhos, atingindo 41 ao todo, somente foram aprovados durante a elaboração da LOM[78] os conselhos já referidos, mesmo tendo-se aberto brechas para a formação de outros em leis complementares. Argumentavam todos os relatores que, além do prazo exíguo, não se tinha um conhecimento acumulado sobre o assunto e que o mesmo deveria ser adiado. Este argumento geral, inclusive, era claramente endossado pelo vereador petista Chico Whitaker, que era um dos relatores. Deve-se acrescentar, todavia, que o PT, mesmo condicionando sua ação ao plano legal, não tinha uma posição unitária sobre a criação dos conselhos, mas somente propostas genéricas de alguns de seus representantes como Adriano Diogo, que queria criar o maior número de conselhos. Na realidade, predominavam duas visões entre os vereadores do PT, sendo que a primeira advogava uma LOM mais sintética e outra que defendia um caráter mais analítico e o partido terminou praticamente sem apresentar propostas de conselhos. Os membros das diversas áreas do governo petista, por sua vez, também não tinham propostas mais elaboradas sobre os diferentes conselhos a serem criados e, semelhante aos vereadores, consideravam que os conselhos deveriam ser criados por leis ordinárias porque seria mais fácil, ter-se-ia mais cuidado na sua origem e as especificidades poderiam ser devidamente levadas em conta.

Ao final, terminaram sendo legalizados na LOM somente três conselhos. O primeiro foi o Conselho de Representantes apoiado por Franco Montoro, que tinha lutado para a criação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, isto é, fazia parte de sua proposta de descentralização administrativa e terminou encampada pelo PSDB e apoiada pelo PT e os partidos progressistas. O segundo foi o CMS, aprovado porque já estava contemplado nas constituições federal e estadual. A proposta foi elaborada principalmente pelo vereador petista Adriano Diogo, que defendia as reivindicações do Movimento de Saúde de São Paulo e era assessorado pelo Secretário de Saúde Eduardo Jorge e o vereador

[75] Consultar Ruscheinsky (1996).
[76] Para a Secretária Ermínia Maricato, a não criação do conselho impossibilitou a existência de um interlocutor reconhecido pelos movimentos. Cf. Maricato (1993).
[77] Ver a LEI ... (1991).

Walter Feldman do PSDB. Ainda na área de saúde, foi também aprovada a Conferência Municipal de Saúde, constituída por representantes da sociedade civil e poder público com a incumbência de avaliar o município e fixar, ao mesmo tempo, as diretrizes gerais da política sanitária, realizar periodicamente audiências públicas objetivando prestar contas à sociedade civil sobre o orçamento e a política do setor. A Conferência, que também estava referenciada nas constituições federal e estadual, também deveria ser deliberativa. O terceiro foi o Conselho Municipal de Educação, que assim como na saúde, foi aprovado por já estar contemplado nas mesmas constituições federal e estadual. Foi proposto inicialmente pelo vereador do PDT Júlio César Caligiuri e da parte do PFL por Nelson Guerra e Aurelino de Andrade. Além do mais, teve o apoio do Secretário de Educação Paulo Freire e de seus assessores.

O governo petista, junto com os vereadores do partido, bem como através do apoio e assessoria nas áreas de educação e saúde, teve uma atuação importante na proposta dos conselhos durante a elaboração da LOM, embora mais restrita ao plano legal e sem iniciativas mais eficazes para ampliar a formação de conselhos municipais em outras áreas. Dos outros conselhos municipais previstos pelo governo em março de 1992,[79] como Criança e Adolescente, Habitação, Cultura, Idosos, Transportes, Deficientes e Abastecimento, praticamente nenhum foi formado. O Conselho Municipal de Cultura, proposto pelo PT, não foi aprovado. O Conselho Municipal de Meio Ambiente, defendido pelo PV e os partidos conservadores também teve impedida sua inclusão, já que os vereadores do PT condicionaram sua aprovação ao conselho da cultura, terminando sem a inclusão de nenhum dos dois. Após a promulgação da LOM e por iniciativa do governo petista, ainda foi criado e regulamentado o Grande Conselho Municipal do Idoso,[80] porém sem grande expressão na Prefeitura. Finalmente, o conselho de habitação que, como já vimos, teve sua criação negada pela Câmara Municipal.

Ainda no plano legal, deve-se também indicar outras tentativas do governo petista, especialmente incluídas na proposta de reforma administrativa. Defendia-se um canal de participação no âmbito das subprefeituras com controle e fiscalização de programas e serviços no plano local. Este canal passou a se chamar de Conselho Regional de Cidadãos (CRC) para não se chocar com os previstos pela Lei Orgânica, que no caso eram os Conselhos de Representantes que deveriam funcionar como uma câmara local. Teria atribuições deliberativas, de controle e fiscalização no acompanhamento da execução orçamentária. Quanto à composição, seria dada através das plenárias especificamente convocadas para tal fim pela Prefeitura e seria baseada em cadastramento de entidades e associações. O projeto de Lei sobre o CRC, todavia, que estava previsto para ser enviado ao Legislativo no segundo semestre de 1991, foi adiado para fevereiro de 1992 e depois para o segundo semestre e a Câmara, no final, terminou sem apreciá-lo.

Sintetizando sobre a questão dos conselhos, poderíamos dizer que a proposta inicial de conselho popular, criado pelos movimentos, autônomo e independente do Estado, foi gradativamente abandonada

---

[78] Sobre a Lei Orgânica e a criação dos conselhos, nos baseamos principalmente em Calderón (2000).
[79] Referimo-nos ao documento já citado sobre as experiências de participação do PIEP.

pelo governo petista, apesar da formação e consolidação do conselho de saúde, que esteve mais próximo da visão original. Tanto este conselho, como de educação, introduzidos na gestão petista, foram facilitados pelo respaldo legal das constituições federal e estadual e pela Lei Orgânica. Na realidade, além de restringir em parte sua ação aos parâmetros legais, o governo petista enfrentou obstáculos quanto à fragilidade e heterogeneidade dos movimentos sociais, que seriam a outra condição básica para a formação dos conselhos, sejam populares sejam setoriais ou institucionais. Desta forma, a participação foi viabilizada muito mais através da indução do governo e o melhor exemplo de criação de um conselho institucional, decorrente disto, foi na área de educação. Mas além dos conselhos setoriais, deve-se indicar também a existência de alguns conselhos intermediários, como os NAEs na educação e, principalmente, os conselhos gestores. Neste caso, além dos conselhos nas escolas e hospitais,[81] postos de assistência médica, unidades básicas de saúde, prontos socorros municipais, Hospital Dia, Centro de Referência de Saúde do Trabalhador, Centros de Convivência e Centros de Referência da Criança na área de saúde, também foram formados outros conselhos gestores. Na Secretaria de Abastecimento foi criada a Comissão de Gestão dos Sacolões do Trabalhador, na de Esportes a Comissão de Gestão dos Equipamentos Esportivos, na Secretaria de Bem Estar os Conselhos de Creche, o Conselho Gestor das Padarias Comunitárias, Conselho Gestor das Cozinhas Comunitárias e as Comissões Tripartites dos Centros de Juventude etc.[82]

Poderíamos também lembrar, fora os conselhos, outras iniciativas para tentar a implementação da diretriz participação. Além das plenárias populares para discutir o orçamento com a população através das Administrações Regionais e que ocorreram no início do governo, como já vimos, deve-se apontar igualmente as audiências públicas e a instituição de câmaras e foros de negociação com a sociedade civil, como as associações empresariais, de usuários, sindicatos de trabalhadores, centrais sindicais e movimentos populares para o debate da política urbana como ocorreu com a preparação do Plano Diretor, tarifas dos serviços públicos municipais, transporte público, limpeza pública, comércio na via pública etc. A este respeito, como ressalta Erundina (1990), devem ser citados os chamados Conselho Municipal de Tarifas (composto de empresários, trabalhadores, lideranças sindicais e membros da Prefeitura e da Câmara) e o Conselho Municipal de Rendas Imobiliárias e uma Comissão de Política Urbana. No caso das audiências públicas, mesmo com suas limitações, elas foram importantes em alguns momentos, como nas discussões das reformas tributárias que foram propostas para 1990 e 1991 e no debate da tarifa zero sobre o transporte coletivo municipal.

Passando-se para o âmbito mais setorial, na Secretaria de Educação merece registro, além das chamadas plenárias pedagógicas nas escolas e o grande apoio e incentivo à formação dos grêmios estudantis, o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), que era independente da

---

[80] Cf. Calderón (2000).
[81] A listagem dos conselhos gestores encontra-se no PIEP. Ver EXPERIÊNCIAS ... (1992).
[82] Sobre algumas das iniciativas de participação na Secretaria Municipal de Bem Estar Social, ver também o artigo de sua primeira Secretaria. Cf. Campos (1994)

estrutura institucional do governo municipal. O movimento tinha a participação da Igreja Católica, movimentos de bairro, sindicato e outras entidades e funcionava de forma paralela às escolas. A alfabetização de adultos, que antes era da responsabilidade da Secretaria de Bem-Estar Social, foi transferida para a Secretaria de Educação e a Prefeitura entrava repassando os recursos financeiros para as entidades alfabetizarem os adultos e o projeto pedagógico baseado na metodologia de Paulo Freire, como lembra Machado (2000). Já no início do governo, em outubro de 1989, o MOVA foi divulgado e seu lançamento ocorreu em janeiro de 1990. Na verdade, ele era um conjunto de movimentos sob a coordenação do Fórum Mova, composto de aproximadamente 50 líderes. Na Secretaria, segundo Torres (1997), existia uma equipe de profissionais que fazia a conexão entre o governo e o fórum e tinha um coordenador geral ligado diretamente a Paulo Freire. O MOVA tinha quatro objetivos: o primeiro era ampliar e dar apoio aos grupos populares que já trabalhavam na periferia com alfabetização de adultos; o segundo, possibilitar uma leitura crítica da realidade com a alfabetização; o terceiro, contribuir para desenvolver a consciência crítica dos educadores e educandos; o quarto, reforçar e incentivar a participação popular e a luta pelos direitos sociais, em particular o direito básico referente à educação pública e popular.[83]

Pode-se também destacar as iniciativas e atividades mais conhecida da área de habitação e desenvolvimento urbano, além das iniciativas frustadas sobre o conselho, que tiveram resultados considerados bastante satisfatórios, ou seja, os mutirões. Inspirados principalmente na experiência das cooperativas uruguaias e reivindicados por setores dos movimentos que propunham, embora genericamente, um caráter autogestionário, a idéia dos mutirões não estava delineada em todos os seus aspectos no início da gestão. De um lado existiam os setores mais ligados a algumas correntes internas do PT e à igreja católica, que apoiavam os mutirões e, de outro, os grupos vinculados à corrente petista Articulação que preferiam a construção de moradias através de instância estatal e administração direta dos recursos públicos. A maior parte do movimento de moradia, especialmente aquela relacionada à UMN, propunha uma parceria com as instituições estatais como uma maneira de realizar a participação ligada às políticas sociais, incluindo-se a própria gerência do mutirão como é apontada por Ruscheinsky (1996).

A atividade dos mutirões, deve ser relevado, contou com a grande vantagem de poder aproveitar algumas partes da estrutura anterior da Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES) nas gestões passadas. Mesmo que as ações da SEBES, como no período de Jânio Quadros, tivessem fundamentalmente um cárater assistencialista várias de suas ações descentralizadas (calçamento de rua etc.) passaram a fazer parte da SEHAB e facilitaram os contatos para o desenvolvimento das atividades atinentes à construção de moradias populares e urbanização. Estas estruturas anteriores, mesmo frágeis, foram transformadas em escritórios regionais da HABI e, de certa forma, facilitaram algumas das condições para descentralizar as

[83] Ver Freire (1999).

ações e possibilitar uma participação em termos setoriais, especialmente nos mutirões.[84] Com o apoio técnico e financeiro do governo, os mutirões caracterizaram-se pela grande participação da população através das associações comunitárias e tiveram um grande desenvolvimento. Na elaboração do Programa de Produção de Habitação em Mutirão e Autogestão, por exemplo, houve um amplo processo de participação popular nas discussões com os movimentos de moradia, como a UMN e a Coordenação dos Movimentos de Moradia da Zona Sul. As associações comunitárias, para se ter uma idéia, tinham o controle financeiro, do tipo de projeto e das atividades específicas na construção de moradias. Finalmente, deve-se destacar que, além da participação nas atividades de moradia e urbanização, junto com a obra desenvolviam-se atividades comunitárias nos galpões de construção como grupo de jovens, oficinas culturais, cursos de alfabetização e outros, ou seja, construíam-se também novas relações.

Esses avanços nas ações das secretarias citadas, bem como outros já apontados na implementação da participação popular, entretanto, não devem deixar passar em branco o fato de que a aplicação da diretriz, em termos gerais, ficou aquém das formulações gerais do programa partidário, das propostas de campanha e do discurso inicial do governo petista. Ao invés dos conselhos populares, os conselhos institucionais, setoriais e gestores. No lugar de canais e instrumentos com primazia no processo decisório, os fóruns Em substituição aos órgãos tipicamente classistas, uma composição mais ampla, inclusive com a participação de empresários. Tanto foi assim, que a participação popular no perfil e destino do orçamento municipal foi bastante reduzida, ao ponto do próprio Secretário de Planejamento, Paul Singer, ao falar das audiências públicas, admitiu que a participação popular no orçamento, atingiu baixos patamares. Para ele, a participação se daria no início da formulação das propostas iniciais para o orçamento, isto é, quando os administradores regionais e secretários, em contato com os movimentos populares locais e setoriais, traziam as propostas e procuravam preservá-las. Chegou a afirmar também, que os titulares das denominadas secretarias-fim funcionavam como representantes dos setores organizados e as negociações ocorriam, na prática, entre os representantes da população dentro do governo e a Secretaria de Planejamento. Ou, para usar as suas palavras, houve uma participação popular indireta.[85]

Na realidade, mesmo admitindo-se que a participação no orçamento teria efetivado-se de outra forma, fica claro a ausência da população e de seu poder decisório[86] num momento crucial, isto é, na compabilização geral do orçamento, que era o momento em que os titulares do Planejamento e Finanças terminavam fazendo vários cortes e excluindo algumas demandas. Neste sentido, compreende-se porque alguns autores, como Sánchez (1997), consideram que houve muito mais transparência do que participação, uma vez que teria faltado uma estratégia para incluir os amplos setores da população na discussão do orçamento. No tocante especificamente a este ponto, realmente, houve poucos avanços no governo petista como procuramos mostrar.

---

[84] No tocante à experiência dos mutirões, consultar especialmente Bonduki (1996;2000; 2000a).
[85] Cf. Singer, (1996).

2.2. Inversão de Prioridades

Integrada com a concepção de democracia ancorada nos conselhos populares, a proposta de inversão de prioridades, segundo Ruscheinsky (1996), deveria ser implementada especialmente através de uma ação redistributiva. Mas isto requeria, no mínimo, a existência de algumas condições básicas. A primeira, que houvesse um programa de governo ou uma participação suficientemente organizada e homogênea dos setores populares para que, através de canais com caráter deliberativo, definissem as prioridades, o que, como vimos, não foi concretizada da maneira proposta originalmente no programa partidário. A segunda, remetia para as chamadas condições objetivas, ou seja, a situação encontrada e os diferentes recursos, especialmente financeiros, que possibilitassem a sua alocação para as políticas sociais e a periferia da cidade. A terceira, que as propostas e projetos do governo fossem aprovados na Câmara Municipal, uma vez que muitas das iniciativas do Executivo precisariam passar primeiro no Legislativo Municipal, para serem transformadas em bens e serviços ofertados aos setores populares. Isto implicaria, uma maioria na Câmara, uma política de alianças ou uma pressão muito grande dos movimentos organizados e outros apoios que fossem traduzidos em aprovação no Legislativo Municipal.

O preenchimento dessas condições, entretanto, não estavam dadas. Para efetivar a inversão de prioridades, as instâncias partidárias e o governo, no início, não levaram na devida conta que as verbas públicas já estavam comprometidas com competências a longo prazo, que as relações de poder eram regulamentadas e que a vontade política baseava-se também em alianças. A tentativa de criar uma legislação simultânea com as reivindicações, tendeu a criar conflitos com a representação política formal como ressalta Ruscheinsky (1996). Embora logo depois da vitória as propostas de campanha fossem reafirmadas, inclusive a habitação como uma das prioridades mais importantes a serem adotadas[87] e a estatização dos transportes coletivos,[88] as disposições chocaram-se com grandes dificuldades. O orçamento de 1989, por exemplo, tinha sido elaborado pela administração de Jânio Quadros e, apesar de alguma reformulação, não garantia a inversão de prioridades.[89] Em outras palavras, não se tinha, igualmente, um programa de governo suficientemente sistemático e detalhado anteriormente, que estabelecesse os vínculos necessários entre os recursos financeiros, as prioridades e as demandas do movimento social, como diria depois a Secretária de Cultura Marilena Chauí.[90]

---

[86] Ver dentre outros Ribeiro; Simon (1993).
[87] Segundo Gohn (1991), logo após a posse Luiza Erundina teria afirmado que habitação seria o problema mais grave da população de baixa renda. Ver também Patarra (1996).
[88] Cf. Cypriano (1995).
[89] O PODER ... (1992).
[90] Para Marilena Chauí, a plataforma eleitoral teria incorporado o que haveria de mais avançado em termos de demandas sociais. Mas a inexistência de um programa de governo e a articulação das prioridades com os fundos financeiros tornaram as reivindicações impotentes e elas passaram a manifestar-se como crise. Os petistas nos movimentos sociais, por sua vez, ora colocavam-se contra o governo ora não se mobilizavam esperando passivamente as soluções. Ver Sánchez (1997).

Excluindo-se os recursos financeiros de outras fontes além do plano municipal, para a implementação da diretriz, portanto, havia a necessidade de uma ação redistributiva no plano do Estado, que seria um item fundamental do partido para os governos locais e que consistiria em recolher de quem teria mais e doar a quem teria menos. Em São Paulo, significaria cobrar imposto imobiliário dos detentores do capital e habitantes de renda maior e aplicar em áreas como moradia, educação, saúde e transportes, no caso os serviços mais relevantes para a maioria da população. Implicaria também em cobrar mais de quem teria mais e não dar o retorno, por exemplo, em melhoria nos serviços de trânsito e lixo, que seriam de interesse da minoria. A única renda da Prefeitura que permitiria isto seria o IPTU, embora bastante defasado,[91] uma vez que a maioria das outras não seriam passíveis de progressividade para a redistribuição social da renda. Neste sentido, ficaria centrada no IPTU a disputa da ação redistributiva.[92] Mas a implementação da diretriz, que supunha a definição das prioridades, necessitaria também indicar por onde iniciar as ações. E como não havia anteriormente um programa de governo e o movimento social não apontava, de forma organizada e homogênea, os rumos a serem seguidos, o discurso do governo terminava caindo em generalidades ou ia se adaptando às circunstâncias. Antes da posse, pensava-se que as prioridades orçamentárias deveriam ser decididas em plenárias populares nas regiões, mas com o Plano de Emergência a prioridade adotada foi a recuperação e manutenção dos serviços públicos municipais.

Logo após a posse, Luiza Erundina afirmava que sua principal prioridade era a habitação,[93] mas no decorrer da gestão enfatizou mais o transporte. A maior precisão sobre as prioridades terminou, no primeiro ano de governo, sendo substituída pela opção de organizar internamente a estrutura e funcionamento da Prefeitura. Assim, o começo do governo foi marcado principalmente pela reestruturação e organização da chamada máquina administrativa e das finanças municipais, bem como pela manutenção dos bens e serviços básicos. Em outras palavras, sem um direcionamento mais preciso quanto aos setores e áreas a serem priorizados, embora tenha indiretamente iniciado a diretriz ao suspender as grandes obras previstas pela gestão passada de Jânio Quadros.[94] Desta forma, o governo já sinalizava, em termos gerais, que as prioridades não seriam para os grandes investimentos, mas que eles seriam destinados especialmente para a parcela da população que iria usufruir diretamente das obras. Isto não impediu, entretanto, que a instância partidária municipal fizesse uma crítica a respeito das poucas definições do governo. Esta crítica, entretanto, era acompanhada do reconhecimento de que o partido, também, não tinha

[91] Segundo Couto (1998), quando Luiza Erundina assumiu o IPTU tinha a menor arrecadação nos últimos quinze anos.
[92] No tocante à inversão de prioridades e o IPTU, consultar Kowarick e Singer (1993).
[93] Além da ligação de Luiza Erundina com os movimentos ligados à habitação, a cidade de São Paulo tinha graves problemas nesta área e que preocupavam o novo governo, tais como: o aumento da população favelada, que tinha saltado de menos de 1% em 1970 para 8% da população paulista em 1987, sendo constituída de 1 592 núcleos de favelados, 150 mil barracos e 800 mil pessoas; grande parte das favelas estava localizada em áreas de riscos e situada na chamada cidade ilegal (ruas sem nome etc.); a demanda por habitação era calculada em 670 mil moradias etc. Sobre o assunto, ver Maricato (1991;1996;1997) e Gohn (1991).
[94] Sobre a suspensão das obras, ver Singer (1996).

avançado muito sobre a questão das prioridades,[95] ou seja, ficava claro que inexistia um programa de governo mais sistemático e detalhado que se vinculasse aos objetivos mais amplos do partido no ano de 1989.

Se a primeira condição para a implementação da diretriz não era satisfatória devido à inexistência de propostas governamentais e posturas sistemáticas dos movimentos sociais que levassem à conformação das prioridades, vejamos com alguns detalhes como agiu o governo petista diante das finanças. Inicialmente, deve ser lembrado que não obstante a maior participação dos municípios nas receitas orçamentárias após a Constituição de 1988, o primeiro ano de governo herdou, além da grave situação e da dívida deixada pela gestão de Jânio Quadros,[96] o orçamento do ano anterior. O novo governo, teria que pautar, em grande parte, sua ação no plano financeiro conforme as finanças aprovadas na gestão passada. Isto significava, que a maioria das receitas já estava programada para determinadas áreas e setores, não poderia ser remanejada em função de novas prioridades e que o governo estava impossibilitado, de imediato, de acelerar as mudanças que desejava.[97]

A outra alternativa do ponto de vista financeiro, seria apelar para fontes externas. No início, o governo petista tentou rolar, negociar ou não pagar a dívida ao deixar de transferir os recursos nos primeiros meses. Como resposta, os governos federal e estadual, por meio da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, confiscaram a receita da Prefeitura que estava no Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), considerando que a administração estava inadiplente com as instituições financeiras.[98] Isto veio agravar mais ainda a situação, pois os governos municipais estavam impedidos de fazer empréstimos para investimentos devido às políticas de estabilização desde 1987 e os órgãos que faziam empréstimos a longo prazo, como a Caixa Econômica e o BNDES, apenas cobravam o resgate das dívidas passadas e não concediam créditos. Para ser recebida pelo presidente da Caixa Econômica, segundo Luiza Erundina, ela teve que convocar um ato público com cerca de mil pessoas em frente ao prédio da instituição no centro de São Paulo. Foi, então, prometido algum crédito que terminou não acontecendo.[99]

---

[95] Conclusões do 5° Encontro Municipal de 1990. Considera-se que, como o governo não teria definido as prioridades de forma precisa, as diretrizes programáticas do PT não foram implementadas plenamente e se teria limitado a procurar sanear as finanças ao invés de atender as necessidades básicas da população. Mais na frente, é afirmado que nem o governo e nem o partido foram capazes de elaborar um plano global e estratégico aprofundado, o que levaria, por sua vez, à confusão sobre as prioridades. Ver PARTIDO ... (1993).

[96] A situação encontrada pelo governo de Luiza Erundina, constituiu um dos principais fatores que levou a priorizar no primeiro ano de governo a reestruturação interna da Prefeitura e a oferta de bens e serviços municipais considerados básicos para a maioria da população. Para se ter apenas alguns dados reveladores sobre as dívidas e os problemas em setores diferentes e não entrarmos em maiores detalhes, podemos apontar os seguintes: elevação do déficit municipal, passando de uma média de 10% para 40% das despesas totais; uma dívida total de 1,5 bilhões de dólares e 300 milhões de dólares só em pagamentos atrasados, como no caso dos fornecedores (dívida de 6 milhões de dólares com os fornecedores de pneus, por exemplo) e outros; na educação, existiam 50 escolas em péssimo estado (teto caindo, instalação elétrica com risco etc.) 15 mil conjuntos de carteiras quebradas e ausência de carne na merenda escolar há quatro anos; em transportes, a frota de ônibus estava sucateada e o número de veículos era o mesmo de 1977; em saúde, 800 leitos desativados e hospitais sem estoque de equipamentos; o salário do funcionalismo estava defasado quatro vezes em comparação com aquele pago no mercado etc. Sobre estes dados, consultar O PODER ... (1992), Erundina (1990), Kowarick; Singer (1993), Bimbi (1996), Patarra (1996) e Freire (1999).

[97] Ver, dentre outros, Kowarick e Singer (1993).

[98] Cf. Erundina (1990).

[99] Cf. Singer (1996) e Bimbi (1996).

Através da Frente Nacional de Prefeitos, em que Luiza Erundina teve um papel importante na sua formação, conseguiu-se em 1989 a rolagem das dívidas das prefeituras e a revogação da resolução 1.469 do Banco Central que impedia financiamentos destinados aos municípios para casas populares. Em 1990, tentou-se reduzir os efeitos do Plano Collor, como a queda das receitas e o confisco de recursos efetuado pelo Governo Federal.[100] Mas a política econômica recessiva do Governo Federal terminou, como seria de esperar, respingando sobre as receitas municipais e trazendo dificuldades para as ações do governo petista, especialmente no tocante aos investimentos de uma maneira geral ou no andamento de algumas obras previstas anteriormente.[101] A política econômica do Governo Federal, por conseguinte, agravou mais ainda a situação. Nos começos de 1989, 1990 e 1991 houve o congelamento de preços, queda da inflação e um certo reinicio da atividade econômica, mas no segundo semestre destes anos voltou a inflação. Com o corte de gastos e o aumento dos juros, veio a recessão e a redução dos tributos, especialmente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que era o maior componente da receita municipal, como lembra Singer (1996).

Do ponto de vista de receitas externas para investimentos, as possibilidades eram mínimas. Neste sentido, é que Luiza Erundina afirma que foram quatros anos sem recursos públicos federal e estadual. Segundo ela, o governo petista chegou a elaborar projetos técnicos que foram considerados importantes e aprovados pelos governos italiano e japonês e agências internacionais como o BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas o governo federal não concedeu o aval para se contrair os financiamentos. Nas suas palavras, foram quatro somente com recursos municipais.[102]

Como outras tentativas anteriores também tinham falhado, como a proposta de um Banco Municipal[103] durante o Plano de Emergência, passou-se a dirigir as iniciativas principalmente para o IPTU ou, mais precisamente, para sua progressividade já recomendada no programa geral do PT. Este imposto tinha a grande vantagem de ficar totalmente no Município e, segundo o Secretário de Finanças Amir Khair, foram tomadas medidas importantes. E cita a sua seletividade (cobrança maior dos setores econômicos mais ricos) e a progressividade (cobrança maior dentro dos setores mais ricos). Com isto, cerca de 62% passou a vir do setor empresarial, 20% de residências e o restante distribuído entre os terrenos. Além do IPTU, o Secretário também aponta outros impostos importantes nas receitas municipais. O Imposto sobre Serviços (ISS), que era muito sonegado ao não se emitir nota, também foi regularizado e 2,5% dos maiores contribuintes passaram a pagar o correspondente a 65% do seu total. Já o Imposto sobre

[100] Ver Erundina (1990).
[101] Segundo o Secretário de Finanças, Amir Khair, em 1990 a Prefeitura iria ter uma queda de 19,07% na sua receita, equivalendo em julho a Cr$ 2,6 bilhões. Isto decorreria da redução na arrecadação do ICMS e, como consequência, seria diminuído o ritmo das obras referentes ao túnel sob o rio Pinheiros. Cf. PREFEITURA ... (1990). Em novembro de 1990, Amir Khair afirma que havia uma previsão de arrecadação para outubro de Cr$ 22,9 bilhões e somente teria sido conseguido Cr$ 849 milhões. Com isto, algumas obras como as pontes João Dias e Eusébio Matoso na zona Sul seriam adiadas. A este respeito ver BULEVAR ... (1990).
[102] Ver Erundina (1996).
[103] Segundo Singer (1996), a crise financeira geral e a negativa do Governo Federal em função das dívidas estaduais e municipais impediram a criação do banco.

Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que antes da Constituição de 1988 ia para os cofres do Governo Estadual, teve igualmente sua cobrança regularizada. Atualizou-se o valor real das propriedades, evitou-se que as escrituras ficassem com valores irreais e o imposto foi multiplicado. Com as mudanças, a alíquota anterior de 2% passou a ser progressiva, o percentual cobrado sobre 95% dos imóveis etc.[104]

Essas iniciativas sobre as receitas próprias municipais, representavam uma medida relevante sobre a inversão de prioridades, uma vez que se operou mudanças nas fontes de recursos. O IPTU, passou a ser a segunda fonte da receita, subindo de 9,7 em 1989 para 10,9 em 1990 e 19,1 em 1991 no conjunto da receita municipal, embora tenha sido impedida a sua progressão em 1992 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em termos de aumento percentual, também comparando ano a ano, houve um acréscimo de 93,38% para 1990 e de 125% para 1991 e não prosseguiu devido à ação do Tribunal.[105] A adoção do IPTU, com os aumentos e a progressividade, porém, precisava passar em primeira mão na Câmara Municipal onde o PT era minoria e o Legislativo Municipal tinha sido subestimado pelas instâncias partidárias e o governo. Além do mais, o partido tinha perdido a liderança do Legislativo Municipal. Mesmo que o PT, num primeiro momento tenha eleito o Presidente da Câmara, vereador Eduardo Suplicy, isto não foi suficiente para evitar uma forte oposição. Apesar de passar a receber o apoio do vereador do PDT, deixou de contar em vários momentos com os partidos coligados durante as eleições, no caso o PCB[106] e PC do B[107] e ainda perdeu a Presidência para o PSDB a partir de 1991.[108]

Esses fatores, aliados a outras dificuldades, terminaram levando o governo em alguns momentos e de forma gradativa a procurar ter alguma flexibilidade na relação com a Câmara, relativizando, portanto, a postura anterior de pressioná-la através de uma ação conjunta com os movimentos populares. Já no primeiro ano de gestão, o governo petista passou a atender algumas solicitações dos vereadores (asfaltamento de ruas, reparo de guias e sarjetas etc.) e a considerá-las como legítimas. Este tipo de negociação pontual, por sua vez, facilitou muito a aprovação para o orçamento de 1990 e o aumento do IPTU para o ano de 1991. No tocante a 1992 e antes do impedimento do Tribunal de Justiça, um grupo de vereadores, que assumia sua condição de representantes dos interesses das grandes empreiteiras, exigiu algumas condições. Uma das mais importantes e conseguida, era que a aprovação do IPTU na Câmara ficaria condicionada ao pagamento das grandes obras com parte dos recursos próprios que seriam acrescidos com a ampliação da arrecadação, isto é, o recebimento das empresas seria imediato e com garantias. A flexibilidade apontada, contudo, não anulou a má vontade da oposição, uma vez que a devassa contra a corrupção levada a efeito pelo primeiro Presidente da Câmara, o petista Eduardo Suplicy,

---

[104] Cf. Khair (1996).
[105] Sobre o IPTU, ver Couto (1995) e Kowarick; Singer (1993).
[106] O vereador Luiz Carlos Moura do PCB, por exemplo, não apoiou as propostas da Prefeitura durante a elaboração da Lei Orgânica do Município e nem a chamada tarifa zero sobre os transportes coletivos. A este respeito, ver Natali (1990).
[107] Em relação ao acordo entre a Prefeitura e a Shell do Brasil para a reforma do autódromo de Interlagos, o vereador do PC do B posicionou-se contra. Cf. VEREADORES ... (1989).
[108] O PT lançou a candidatura de Arselino Tatto, que foi derrotado por Arnaldo Madeira do PSDB. Cf. MADEIRA ... (1991)

criou uma animosidade muito grande. Até o final do governo, como regra, o clima de confronto não foi eliminado[109] e impediu que outras propostas importantes fossem aprovadas ou que algumas facilidades de ordem financeira pudessem ser adotadas pelo Executivo.

De qualquer forma, o aumento significativo das receitas próprias, especialmente o IPTU, permitiu um maior volume de recursos financeiros que poderia ser aplicados nas áreas sociais e periferia da cidade. A melhoria das finanças, entretanto, só começa a aparecer de maneira mais significativa em 1991 e não era suficiente para resolver os graves problemas de uma metrópole como São Paulo e, especificamente, conseguir atender o grande e variado número de demandas dos setores populares. A única saída de imediato, seria assegurar o realismo do orçamento na implementação da diretriz e o vínculo com a população, discutindo com ela as soluções através de uma dinâmica participativa como aponta Jacobi (1994). A outra maneira, não contraditória com a anterior, dizia respeito à distribuição dos recursos pelas diversas secretarias do governo, que gerou também alguns problemas para implementar a diretriz.

Vejamos então, como processaram-se as relações entre o governo e os movimentos sociais no tocante ao orçamento e às prioridades e como isto refletiu no funcionamento interno da Prefeitura. Como diz Singer (1996) ao referir-se ao orçamento, tratava-se de abrir canais institucionais para que o povo pudesse formular diretamente o interesse da maioria, o que, por sua vez, deveria embasar o orçamento-programa que seria remetido à Câmara para que ela sancionasse. Só que, a solução não era apenas uma questão de cálculo, mas envolvia a formação de uma vontade política, controvérsia de interesses, diferentes alternativas etc. Mais complicado ainda, implicava a decisão de onde aplicar os parcos recursos disponíveis, quais reivindicações seriam atendidas logo e quais seriam adiadas. Já antes da posse, ventilava-se a idéia de que as prioridades orçamentárias deveriam ser decididas nas plenárias populares através das ARs. Mas estas tentativas, entretanto, não deram os resultados esperados e a suposição de que existiria uma maioria homogênea da classe trabalhadora, também mostrou-se equivocada. Na realidade, para usar as palavras de Singer (1996), vigorava a soma de minorias. Com isto, a heterogeneidade e as demandas ficavam diferenciadas como moradia, falta de calçamento nas ruas e outras e chocavam-se com os recursos escassos. O outro caminho, não contraposto ao primeiro, seria um processo de interlocução sistemático com as classes populares, o que implicaria, no mínimo, entidades que representassem o conjunto dos movimentos e reivindicações. Nas relações com os movimentos, onde estes deveriam, organizados em conselhos, definir conjuntamente as prioridades com o governo, o que se assistiu foi muito mais a fragmentação de iniciativas como analisamos anteriormente. Não existia, portanto, um canal geral de interlocução para discutir, priorizar e encaminhar as demandas.

Os primeiros anos do governo, são expressivos a respeito das questões apontadas. O processo sobre o orçamento iniciava com uma previsão das receitas municipais, em seguida a Secretaria de

[109] Para o aumento do IPTU, as negociações na Câmara e a mudança de atitudes do governo petista, ver Couto (1995). Consultar também Couto; Abrucio (1993).

Planejamento distribuía instruções para que as secretarias, autarquias e empresas elaborassem suas propostas setoriais para compor o orçamento. Entretanto, recomendava-se para que a previsão de gastos não ultrapassasse a proporção do gasto global em passado recente, o que geralmente levava a que alguns secretários argumentassem sobre a necessidade de levar em conta a inversão de prioridades, mas a própria Prefeita terminava concordando com o critério sobre o dispêndio no período anterior. Começavam, então, as consultas e as secretarias que tinham conselhos (educação e saúde) os convocavam para elaborar o plano de ação para o ano seguinte. Quanto às secretarias que não tinham conselhos, escutavam os movimentos e grupos de interesse relacionados com elas e as ARs faziam reuniões por bairro ou conjunto de bairros. Tudo isto, terminava levando a que o acúmulo de reivindicações implicasse em previsões de gasto que ultrapassavam o limite fixado pela Secretaria de Planejamento. No momento seguinte, haviam plenárias de governo para a elaboração de propostas que deveriam ser submetidas às plenárias populares, onde, como regra, na periferia ou bairros populares ocorriam reclamações devido ao pouco ou inexistente atendimento das demandas. Após as plenárias populares, a Secretaria de Planejamento reunia-se com o restante do secretariado visando adequar as propostas às previsões de receitas. Ocorria alguma exceção quanto à adequação do gasto, quando a atividade desenvolvida tinha passado a ser prioridade no governo petista ou quando os serviços estavam numa grave situação. O orçamento, então, era fechado com a presença da Prefeita e passava-se a formular as alternativas para serem submetidas às plenárias populares.

Todo este processo, evidentemente, levava a confrontos entre o primeiro escalão, uma vez que cada secretaria defendia seus interesses setoriais. Além do mais, a população não estava bem informada e nem tinha conhecimento técnico suficiente da peça orçamentária. Mais complicado ainda, era que a última versão da proposta, devido às longas e inúmeras discussões e negociações internas dentro do governo, ficava pronta faltando cerca de quinze dias para ser enviada à Câmara. No final, tentava-se explicar à população o conteúdo da proposta, evidenciando que, em última instância, o orçamento era fechado através das negociações intersecretariais e com os administradores regionais. O aconteceu, na realidade, foi muito mais uma competição entre os vários segmentos da classe trabalhadora pelas verbas do governo, e isto expressando-se nos diferentes órgãos governamentais. De um lado, os movimentos de caráter local que disputavam os investimentos para suas regiões através das ARS e de seus administradores, que, por sua vez, pressionavam a Secretaria de Planejamento, outras secretarias-meio e própria Luiza Erundina. De outro, os movimentos setoriais disputando os recursos para seus respectivos setores e que estavam diretamente ligados às secretarias, fortalecendo seus titulares que, por sua vez, também pressionavam as secretarias-meio, especialmente a de Planejamento e também a Prefeita. Os NRPs, que deveriam articular o local e o setorial, terminaram não conseguindo seu intento e com o seu fechamento em meados de 1990, acabou-se com a possibilidade de uma articulação mais sistemática entre os dois planos.

A pressão dos movimentos e em especial os de moradia, pelo atendimento imediato de suas demandas, emergiu rapidamente no início do governo. Na área de habitação, já nos primeiros dias a

Secretaria foi ocupada e exigia-se de imediato, como vimos, a solução dos problemas. Em relação aos sindicatos, principalmente os da CUT, estes promoviam suas reivindicações e negavam-se a conhecer as fontes de receita e formar uma comissão sobre o assunto, segundo Erundina (1990). Quanto ao PT, o esperado apoio não concretizou-se, já que ele queria resultados visíveis e que dessem uma grande ajuda na campanha presidencial de Lula em 1989. Como o governo petista terminou no primeiro ano enfrentando grandes dificuldades e apostou na reorganização da estrutura da Prefeitura, os confrontos terminaram inevitáveis e daí as acusações de administrativismo e coisas do gênero pelas instâncias partidárias,[110] o que ajudou mais ainda a isolar o governo no início de sua gestão.[111] Para completar o quadro, não conseguiu-se descentralizar as ações através das ARs e dos NRPs, que poderiam, de uma maneira ou de outra, procurar atender as demandas localizadas mas articuladas como um todo a nível local.[112] Como os recursos eram escassos e não definiu-se de maneira mais precisa o encaminhamento das prioridades, cada secretaria ou setor, especialmente quando tinha o respaldo de movimentos, passava a reivindicar uma maior parcela destes recursos. Ocorrendo, desta forma, o que Raquel Rolnik, Coordenadora da Secretaria de Planejamento, chamou de corporativismo setorial, isto é, o comunitarismo dos movimentos populares terminou influenciando os quadros que entraram na Prefeitura e criando dificuldades quando se ia discutir as prioridades setoriais do orçamento.[113]

Os primeiros anos do governo, no tocante às despesas, terminaram marcados em grande parte pelas expectativas frustadas dos movimentos sociais, uma vez que estes não viram de imediato um atendimento maior de suas reivindicações. A orientação partidária e o discurso do governo, que afirmavam que as despesas deveriam ser concentradas nas áreas sociais e na periferia da cidade terminaram confrontados também com os problemas relativos à distribuição do orçamento entre o plano local, via ARs, e as secretarias setoriais aliadas aos respectivos movimentos de suas áreas de atuação.[114] A fragilidade e a divisão do movimento, algo subestimado pelo governo petista, terminou pesando muito na maneira de tentar atender as demandas. Para Raquel Rolnik, como os movimentos sociais não eram unificados, cada movimento começou a dialogar com setores diferentes da Prefeitura e, em alguns momentos, dirigia-se diretamente ao administrador regional e às vezes comunicava-se, também, diretamente com o Secretário. Ao mesmo tempo, cada setor da Prefeitura passou, igualmente, a relacionar-se com os pedaços dos setores populares.[115]

---

[110] Esta acusação que aparecia de forma velada nas resoluções nacionais, surge claramente nas resoluções do 5° Encontro Municipal de abril de 1990. Cf. PARTIDO ... (1993).
[111] Dentre outros, ver Couto (1995) e Couto; Abrucio (1993).
[112] Cf. Sánchez (1997) e Giuseppe (1998).
[113] Ver Rolnik (1990; 1990a).
[114] Consultar Sánchez (1997).
[115] Ver Rolnik (1990).

Com o fechamento dos NRPs em meados de 1990 e o consequente esvaziamento das ARs, bem como as substituições operadas no primeiro escalão de governo a partir do final do ano,[116] fortaleceram-se simultaneamente três processos que já marcavam presença nos primeiros anos do governo e que vão ser característicos da gestão de Luiza Erundina até o fim do mandato. O primeiro deles, foi o fortalecimento do que o DM chamou de núcleo de governo, incluindo-se a própria Prefeita e especialmente as Secretarias de Planejamento, Finanças e de Governo, consolidando, segundo a instância partidária, a centralização das decisões e a ampliação do fosso entre o partido e administração.[117] Neste sentido, poderíamos dizer que as orientações gerais do orçamento e sua compatibilização final foram pouco influenciados pelo PT no plano local. O segundo processo, que decorreu do predomínio das ações setoriais, foi uma maior continuidade das competições pelas diversas áreas do governo. O terceiro, com a frustação dos movimentos sociais de uma maneira geral e os obstáculos para a implementação da diretriz referente a isto, a diluição, a fragmentação e caráter não deliberativo das decisões sobre o orçamento passaram a constituir a postura mais comum. Como os movimentos não tinham representantes na compatibilização final do orçamento e nem acompanhavam de forma global e cotidiana sua execução, criou-se um reforço a mais para que a alocação dos recursos e as prioridades passassem a ser decididas dentro do governo e, desta forma, pudessem ser mudadas de acordo com a importância atribuída pela cúpula do governo.

Passando-se rapidamente para algumas observações sobre as despesas por setores no governo petista, seguiremos em grande parte a análise de Cohn (1995), embora ela seja restrita somente aos três primeiros anos do governo petista e não inclua o ano de 1992. Apesar disto, como os vários trabalhos consultados não acusam nenhuma mudança profunda relativa ao último ano do governo no que toca às prioridades, podemos supor que não tenha havido nenhuma transformação substancial. Além do mais, a autora inclui na área social somente as funções Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento e Transportes, deixando de lado Assistência e Previdência e, por fim, Trabalho, que, em alguns casos, engloba atividades mais ligadas à área social. Novamente, as diversas fontes consultadas nos permitem introduzir alguns elementos sobre as prioridades adotadas pelo governo petista, uma vez que ambas as funções, ao que parece, não tiveram um peso significativo nos gastos. Sobre Trabalho, por exemplo, o que mereceria maior registro seriam algumas ações denominadas de frentes de trabalho nos principais momentos da política nacional recessiva.[118] Na Assistência e Previdência, apesar do peso dos gastos com o funcionalismo, a primeira Secretária de Bem Estar Social, ao analisar o conjunto do governo, indicava o pequeno percentual de receitas destinados ao seu setor, geralmente em torno de 3%.

---

[116] As mudanças ocorreram em várias áreas e secretarias, como a substituição das titulares de Bem Estar Social e Administrações Regionais. Neste último caso, a saída de Aldaiza Sposati, que era uma das principais formuladoras da proposta da participação integrada a partir da descentralização e do âmbito local, deixou um caminho mais aberto para a centralização no nível central de governo.

[117] Conclusão das Resoluções tiradas no 7° Encontro Municipal de 1993. Cf. PARTIDO ... (1993).

[118] Sobre as frentes de trabalho, ver Singer (1996). Em relação aos gastos com assistência, consultar Campos (1994).

A análise de Cohn (1995), não obstante as dificuldades, lança alguma luz sobre as prioridades adotadas pelo governo. Inicialmente, os dados organizados pela autora mostram que, comparando-se os diferentes gastos por função com o total do orçamento durante os anos de 1989 a 1991, pode-se apontar alguns elementos reveladores sobre as prioridades. Inicialmente, observa-se que é a função ou setor de transportes que absorve os maiores gastos durante o período, isto é, respectivamente 18,06%, 21,55% e 15,29%[119] e com uma média final relativa de 18,30%. Em segundo lugar, aparece Educação e Cultura, com 15,3%, 15,62% e 16,91% e média de 15,88%. Em terceiro, a Saúde e Saneamento com os percentuais de 13,55%, 16,32% e 16,64% e média de 15,50% dos três anos. Já Habitação e Urbanismo, comparada aos setores referidos, termina na última posição, pois representa 14,48%, 15,42% e 14,96% e a média final mais baixa de 14,95%.

Os percentuais de gastos apresentados, apesar das limitações ressaltadas, mostram que foi o setor de transportes a prioridade mais importante do governo petista e que a habitação, considerada inicialmente por Luiza Erundina como uma das área que deveria merecer a maior atenção, terminou em quarto lugar. Para esta mudança, concorreram algumas razões que podem explicar a principalidade assumida pelos transportes. Inicialmente, as prioridades não foram definidas a partir de um programa geral de governo, em sintonia com um caráter deliberativo da participação popular e sob a orientação das instâncias partidárias, liberando o governo, até certo ponto, para encaminhar suas áreas preferenciais de atuação. Além do mais, para Kowarick e Singer (1993), a grande importância adquirida pelos transportes decorreu do direcionamento para uma estratégia mais ampla de governar para todos e não somente para os setores populares e oprimidos de uma maneira geral como propunha o programa partidário e isto decorreria de alguns aspectos importantes. Em primeiro lugar, o governo teria constatado que os movimentos organizados representavam uma minoria e que a maioria da população era desorganizada e presa ao clientelismo. Em segundo, foi visto que a heterogeneidade dos movimentos dificultava deliberações democráticas e decisões coletivas e as transformações esperadas teriam sido ínfimas. Em terceiro, como aponta Couto (1995), informações de enquetes revelavam que o transporte era considerado o problema mais grave da cidade de São Paulo e, diferente das redes de educação e saúde, em que o Município era responsável somente por um terço delas, o setor era utilizado pela maioria da população. Em quarto e último lugar, os problemas financeiros[120] e as irregularidades[121] do setor requeriam um maior dispêndio para colocá-lo em funcionamento e melhorar sua qualidade e, exigiam, ao mesmo tempo, uma maior

[119] Em 1992 os gastos com transportes atingiram 15% dos gastos do orçamento, ou seja, o mais alto por setor. Ver Levy (1997).
[120] A Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), teria sofrido, segundo a imprensa, prejuízos líquidos de NCz$ 356,8 milhões em 1989 e Cr$ 122,8 bilhões em 1990. Cf. CMTC ... (1991).
[121] Devido a várias suspeitas de corrupção e outras irregularidades, especialmente no setor de compras da CMTC, o governo tomou algumas atitudes, especialmente instalando sindicâncias, demitindo ou afastando várias pessoas, tais como: o Diretor Administrativo Carlos Alberto Ferreira Silva, o Presidente Trajano Kelmer de Andrade e outros. A este respeito, consultar ERUNDINA (1990), EX-SECRETÁRIO ... (1990), SISTEMA ... (1990) e POLÍCIA ... (1991).

atenção sobre seu funcionamento interno. Isto explica também, se juntarmos estes últimos motivos a todas as razões apontadas, porque a Prefeita passou a dizer que a área seria a prioridade zero.[122]

Mas a maior importância dos transportes, envolvia uma nova postura do governo e expressava uma inflexão sobre a diretriz, não restringindo-se a uma simples troca de importância de setores. O novo *slogan* da Prefeita, governar para todos, ao invés de governar a todos a partir de um ponto de vista da classe trabalhadora como propunha o DM,[123] não era uma simples mudança de palavras. De certa forma, a atitude do governo flexibilizava as áreas e atividades para onde deveriam ser dirigidos os gastos e investimentos e como seria sua aplicação. Mesmo que esta reorientação do governo não tenha sido algo programado desde o início e ainda apresentasse um certo teor experimental,[124] a mudança era clara.

A inflexão da diretriz quanto aos segmentos a serem priorizados, por conseguinte, decorreu em grande parte das dificuldades de estabelecer-se um outro tipo de interlocução com os movimentos sociais. Pressionada pelos movimentos que reivindicavam o atendimento de suas demandas, especialmente os de moradia, e o confronto com a Câmara Municipal, a Prefeita Luiza mudou seu discurso e passou a afirmar que tinha sido eleita para governar para todos, o que terminou sendo entendido como um afastamento das bases e do PT, segundo Ruscheinsky (1996). Já em 1990, ela diz que o interesse dos trabalhadores está incluído no interesse público,[125] ou, em outras palavras, que não governaria somente para os setores populares organizados. Embora não deva-se estabelecer uma relação direta e imediata, a idéia do *slogan* São Paulo para todos adotado pelo governo, termina, de uma maneira ou de outra, chocando-se com a visão inicial da inversão de prioridades, uma vez que esta concentrava a atenção quase que exclusivamente na a periferia e nas políticas sociais. Não é por acaso, que esta inflexão aparece agora integrada a outro discurso, no caso as afirmações de que o governo deveria voltar-se para o interesse público e comum. Na tese de um grupo de membros importantes do governo, durante o 6° Encontro Municipal em maio de 1992, isto fica bem evidenciado.[126]

Vejamos agora, quais e como as principais iniciativas sobre a diretriz rebateram nas áreas e setores mais importantes do governo petista, iniciando por transportes. Se na diretriz participação popular o setor não teve muita importância (não foi formado conselho etc.) e no caso da diretriz em análise passou para o primeiro plano, podemos dizer que a principalidade assumida mostrou um descolamento e falta de integração entre as duas diretrizes. Em outras palavras, a escala de prioridades não decorreu mais da sintonia com a participação, porém de preocupações mais gerais com a legitimidade do governo em função do desgaste[127] e orientações de natureza financeira.

---

[122] Cf. Singer (1996).
[123] A crítica do DM encontra-se nas resoluções do 5° Encontro Municipal de abril de 1990. Ver PARTIDO .. (1993).
[124] Segundo a Prefeita, ela deveria considerar-se governante de toda a cidade. O problema, ressalta, era como colocar em prática algo novo, inclusive para si própria. Consultar Bimbi (1996).
[125] Cf. Erundina (1990).
[126] Consultar Couto (1995).
[127] Sobre o assunto, ver Cypriano (1995).

Já no primeiro ano do governo, a recuperação financeira do setor e os custos para manutenção e ampliação do serviços da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), bem como os custos políticos, mostraram-se mais problemáticos do que se esperava. A proposta da campanha eleitoral sobre a redução do preço da passagem, por exemplo, tornava-se inviável.[128] Como o patamar inflacionário de 1989 e a defasagem da tarifa impediam que os custos da CMTC fossem cobertos, o governo sentiu-se obrigado a elevar o preço das tarifas, produzindo um desgaste com a opinião pública e um confronto com as instâncias partidárias. Enquanto estas insistiam que o preço não deveria ser aumentado, como tinha sido prometido durante a campanha eleitoral, o governo terminou fazendo o contrário, desgastando-se politicamente e sendo acusada pelo partido de prejudicar a campanha eleitoral de Lula.

Os reajustes sucessivos das passagens e as correspondentes críticas ao governo, levaram a que ele adotasse uma saída mais drástica e ao mesmo tempo procurasse uma aceitação maior por parte da população paulistana. Daí a controvertida proposta de tarifa zero lançada no segundo semestre de 1990,[129] objetivando resolver os problemas do setor e imprimir a grande marca positiva do governo de Luiza Erundina,[130] uma vez que a passagem dos ônibus tornar-se-ia gratuita para todos. Mas a adoção da tarifa zero trazia outros desdobramentos importantes caso fosse adotada, tais como: o subsídio seria completo aos transportes; os custos com a fiscalização e operações contáveis seriam reduzidos; os cobradores seriam transformados em motoristas; a população reivindicaria menos equipamentos, uma vez que teria condições de usufruir serviços em outras áreas, não necessariamente localizadas no seu local de moradia.

O financiamento da passagem gratuita, deveria ser coberto através de recursos tributários das empresas e moradores de renda alta, o que implicaria na sua distribuição e constituiria uma ação típica de inversão de prioridades. Como não era possível legalmente cobrar outro imposto para cobrir o gasto, concluiu-se que a solução encontrava-se no aumento das alíquotas do IPTU. A proposta teve um apoio entusiasmado do PT e partidos aliados e aceitação por grande parte da opinião pública e a discordância dos partidos de oposição, alguns especialistas e os presidentes de entidades empresariais. Como o aumento do IPTU implicaria em algo próximo de 600% e o governo previa dificuldades na Câmara, iniciou uma campanha de mobilização e propaganda visando pressionar os vereadores para que a tarifa zero fosse incluída no orçamento de 1991,[131] o que terminou não ocorrendo. De qualquer forma, a iniciativa política rendeu frutos importantes, já que permitiu negociar um aumento do IPTU da ordem de 125%.

---

[128] Para uma descrição mais minuciosa e a análise sobre os problemas e mudanças de atitudes do governo petista no setor de transportes coletivos, ver Singer (1996) e Cypriano (1995). No tocante à inflexão da diretriz e os significados políticos mais gerais, consultar principalmente Couto (1995).

[129] Para maiores detalhes sobre a tarifa zero, consultar especialmente Cypriano (1995).

[130] Além de outros desgastes com a opinião pública, são bastante sintomáticas as avaliações negativas feitas no segundo semestre de 1990 (42% dos entrevistados julgavam a administração ruim e péssima) e início de 1991 (32% dos entrevistados não sabiam apontar alguma superioridade do governo petista em relação aos anteriores e 27% não viam nenhuma melhora), o que, provavelmente deve ter influído na idéia de construir uma imagem positiva do governo. Cf. Coelho (1990) e DILEMA ... (1991).

[131] A propaganda do governo petista deixava clara, além dos benefícios para a população, que a aprovação dependia dos vereadores. Na verdade, era também uma maneira de pressionar os parlamentares municipais e colocá-los diante de uma situação incômoda perante à população, terminando por criar um confronto entre a Prefeitura e a Câmara Municipal. A repercussão do

A rejeição da tarifa zero, também levou a que o governo passasse a ter uma postura mais flexível para implementar a diretriz inversão de prioridades, introduzindo de forma mais habitual a negociação política com a Câmara e assumindo, segundo Jacobi (1994), uma reorientação mais geral sobre as políticas públicas nos anos de 1991 e 1992. Uma nova proposta adotada, que foi a municipalização dos transportes, trazia algumas novidades, tais como: a receita total da exploração da atividade deveria ser entregue à CMTC que remuneraria as empresas pelos serviços prestados; o monopólio das 33 áreas de exploração, que eram os melhores trechos, seria extinto; a CMTC passaria a dispor também dos ônibus das empresas privadas para alocá-los onde a demanda fosse maior, melhorando e otimizando os serviços. O início do novo sistema começou a funcionar a partir de janeiro de 1991 e foram fechados contratos com 19 das 33 empresas, onde o principal da remuneração seriam os quilômetros rodados e secundariamente o número de passageiros, respectivamente 80% e 20%. Em maio do mesmo ano de 1991, a Câmara aprovou o substitutivo da oposição que se tornou a Lei 11 037. Após a concorrência as empresas contratadas começaram a operar entre janeiro e março de 1992 e os resultados apareceram, como a entrega de 1 000 ônibus novos, redução da lotação por veículo e menos tempo de espera por parte dos usuários. Embora a municipalização atendesse em grande parte à implementação da diretriz inversão de prioridades, devido à expansão e melhoria da qualidade do serviço para a maioria da população, ao mesmo tempo, contudo, contrastava com outra orientação partidária que era a estatização dos transportes.[132]

Quanto às atividades das outras áreas, mesmo com algumas inovações e ações não prescritas pelo programa partidário, não chegaram a conformar propriamente um confronto com instâncias partidárias como nos transportes, pelos menos a julgar pelos documentos citados do DM. De uma maneira geral, as tentativas e realizações recuperaram as condições materiais (equipamentos etc.) deixadas em estado grave pela gestão anterior de Jânio Quadros, ampliaram o número de pessoas atendidas, direcionaram o atendimento preferencialmente para os setores populares e melhoraram a qualidade das obras e serviços, isto é, no fundamental implementaram a diretriz inversão de prioridades. Podemos, a título de ilustração, exemplificar o que estamos afirmando e, com exceção de habitação, daremos apenas uma idéia geral.

Passando-se, por exemplo, para a segunda prioridade do governo petista, expressa na função Educação e Cultura, podemos subdividí-la em duas partes que seriam as ações das respectivas secretarias. Comecemos pela primeira, que seria especificamente a educação, ou educação pública e popular como foi chamada por Paulo Freire em várias ocasiões. Uma das primeiras coisas feitas pelo governo foi, como na maioria dos setores, partir para a recuperação, manutenção e compra de materiais e equipamentos que cresceram, comparado a 1988, 389%. Foram recuperados 600 estabelecimentos e os gastos de 1991, em relação a 1989, chegaram a 389%. A rede pública municipal foi ampliada com a criação de 56 novas escolas, houve uma maior resposta às demandas, introduziu-se a informática nas escolas atendendo a

---

embate manifestava-se também nos jornais e evidenciava o clima existente. A este respeito, ver A PREFEITURA ... (1990), PROJETO ... (1990), PREFEITA critica ... (1990) e PSDB ... (1990). Cf. também Cypriano (1995).

cerca de 19 mil crianças e melhorada a merenda escola com o acréscimo de novos produtos como a carne, desaparecida há quatro anos. Além do mais, foram assinados vários convênios com o MOVA.[133]

Na área de cultura, as atividades da Secretaria pautaram-se pela concepção de que ela deveria ser tratada como um direito de todos os cidadãos, propondo-se o que a titular Marilena Chauí denominou de cidadania cultural. A este respeito, deixava-se bem claro que não competia ao Estado produzir cultura e nem subordiná-la ao mercado e que o papel do governo seria, no essencial, fornecer as condições materiais, incentivar a produção e facilitar o acesso, em especial para os setores populares. Para viabilizar as propostas, foi recuperado o Teatro Municipal, reformados outros como o Martins Pena e Paulo Eiró e o Centro Cultural de São Paulo, feitas obras de restauração no Teatro Arthur de Azevedo, implantadas 7 Casas de Cultura e reformadas bibliotecas como a Biblioteca Mário de Andrade. Introduziram-se as bibliotecas ambulantes, foram implantadas 126 ruas de lazer, deslocaram-se atividades para outros locais visando à um maior acesso dos setores populares etc. Para facilitar as medidas mais ligadas à cultura, adotou-se a gratuidade nos teatros e o uso das bibliotecas e foi dado apoio também no que se refere à produção cultural. Assim, o Centro Cultural de São Paulo e as Casas de Cultura dedicaram-se às manifestações de trabalho cultural, cursos, seminários, oficinas e à recuperação da memória das classes populares nas 11 Casas Históricas.[134]

Em saúde, podemos dividir as ações do governo em termos do aumento do atendimento (passando-se de 1,8 leitos por mil habitantes para 2,4), construção de novos equipamentos (6 novos hospitais e grande número de unidades de saúde) e a criação de novos serviços dirigidos à população trabalhadora, como o Hospital-Dia, Centros de Convivência, criação dos centros de referência para doenças profissionais e acidentes de trabalho etc.[135]

Na habitação, é necessário nos demorarmos um pouco devido à importância, inovação e número de pessoas dos setores populares atendidas por algumas atividades da SEHAB. Para implementar a diretriz, existiam dois órgãos principais, que eram a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e a HABI. A idéia inicial era readaptar a estrutura e funcionamento da COHAB para ajustá-la às novas propostas, isto é, ela promoveria a construção em massa de habitação popular e abandonaria o chamado modelo do BNH, melhorando a qualidade e incluindo as dimensões relativas à urbanização e meio ambiente. Quanto à HABI, era pouco estruturada em comparação com o outro órgão e existia um reduzido número de engenheiros e arquitetos. Durante o governo petista, contudo, a proposta da HABI terminou assumindo o papel principal, no caso os chamados mutirões com autogestão e substituindo, em grande parte e sem confrontos com a instância partidária municipal, a orientação do programa partidário

---

[132] Dentre outros, ver Jacobi (1992) e Pralon e Ferreira (1998).
[133] A grande maioria destes dados encontra-se em Sader (1992), Erundina (1990) e Bimbi (1996). Observa-se que nem todas as informações abarcam até o final do governo. Entretanto, nos dão um quadro geral que permitem ter uma visão do que foi implementado, tanto nesta área como nas demais.
[134] No tocante às orientações sobre cultura e os vínculos com a diretriz, ver Chauí (1989;1990;1993) e Chauí; Morais (1991).
[135] Cf. Erundina (1996) e Bimbi (1996).

que pregava a administração direta das obras e serviços. Tanto foi assim, que a HABI passou a ter 90% do orçamento da SEHAB. Além do mais, e este ponto é fundamental em termos de recursos financeiros, absorveu e readaptou também as verbas do mecanismo intitulado operações interligadas.[136]

Esse mecanismo das Operações Interligadas, assim denominado a partir de 1989, sofreu algumas mudanças e passou a funcionar da seguinte maneira: os empreendedores, para construir em algumas zonas da cidade, tinham que comprar o chamado solo criado e desembolsar uma parte dos recursos, que, por sua vez, deveriam ser destinados às habitações da população de baixa renda. Esta contrapartida, era destinada para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), um órgão municipal subordinado à HABI, que deveria construir casas para os favelados, gerido pela HABI e destinado para apoiar financeiramente os programas de habitação de baixa renda, especialmente os favelados. Com o governo petista passou-se a rever as aprovações anteriores, gerando alguns resultados importantes, tais como: foram obtidos 7,3 milhões de dólares com o projeto do *Shopping West Plaza*, a partir da revisão dos acertos iniciais; nas operações interligadas ainda indefinidas em termos urbanísticos, elevou-se o percentual sobre as valorizações, chegando quase ao dobro da gestão anterior, conseguindo-se aumentar para 80%; retirou-se a conotação de desfavelamento; em algumas zonas da cidade, para se evitar danos patrimoniais e ambientais, as operações interligadas foram proibidas. No final, após a discussão na Câmara, os recursos foram destinados somente para o desfavelamento, embora a Prefeitura passasse a utilizá-los para manter o pessoal no local ou colocá-lo em lugar próximo.

Mesmo com a morosidade, pois apenas 47 operações interligadas foram aprovadas urbanisticamente, elas geraram em torno de 31 milhões de dólares. Para Erundina (1996), a qualidade dos conjuntos habitacionais foi considerada muito boa e superior à da gestão de Jânio Quadros e o custo das casas feitas através dos mutirões, comparado aos do BNH e COHAB, foi reduzido a 40%. Do total de cerca de 50 mil moradias novas construídas durante o governo petista, 10 mil foram com mutirões.

Quanto às outras atividades além dos mutirões, como urbanização de favelas, construção de moradias em mutirão para famílias inquilinas de baixa renda e intervenções em cortiços, passaram a ser contemplados com recursos do orçamento (mutirões e urbanização de favelas etc.) e beneficiaram um número bem maior de famílias com um custo unitário menor segundo Bonduki (1996). Até meados de 1992, já tinham sido feitos trabalhos de urbanização em 115 favelas beneficiando 37 mil pessoas, melhorias em outras 47 contemplando 5 mil famílias, canalizados 15 mil metros de 6 córregos, legalizadas 20 mil ruas (endereço etc.) e pavimentados 302 quilômetros.[137]

Em Assistência Social, através da Secretaria de Bem Estar Social o governo criou no seu início as frentes de trabalho com as pessoas cadastradas nos sindicatos, mas a atenção terminou sendo mais

[136] Sobre a HABI, os mutirões e as operações interligadas, ver Bonduki (1996; 2000). Especificamente sobre as operações interligadas, ver também Wilderode (1997).
[137] Dados disponíveis em Sader (1992). Embora a pavimentação estivesse mais sob a responsabilidade dos órgãos ligados às obras, incluímos, para efeito de mais informações, em habitação e desenvolvimento urbano.

concentrada nas creches (aumento dos convênios com 30% a mais no número de vagas, 40 unidades novas etc.), além das ações mais ligadas à população de rua e o subsídio técnico e financeiro para atividades produtivas. No total das atividades produtivas criadas até julho de 1992, podemos citar: as 21 cozinhas e 4 padarias comunitárias e 3 fábricas de blocos; recuperação das creches existentes e criação de 40; instalação de 20 Centros de Juventude, 14 novos Centros de Convivência, 6 novas Casas de Convivência, 119 projetos ligados à produção englobando 2 830 pessoas etc.[138]

Em abastecimento, foram ofertados produtos e serviços 40% mais baratos quando comparados aos do mercado, implantados 23 Sacolões do Trabalhador em diferentes regiões da cidade atendendo a 7 mil pessoas por semana, criadas 41 feiras confinadas e hortas comunitárias levando a que 120 associações produzissem alimentos para creches e escolas, implantada a Campanha do Alimento para o Trabalhador (compra direta aos produtores e ofertados com melhor qualidade e preço reduzido) e outras atividades.[139]

Esses avanços na implementação da diretriz, entretanto, poderiam ser maiores se não tivessem existidos os obstáculos mencionados e outros. Além da suspensão da progressividade do IPTU por parte do Tribunal de Justiça, cortando 60% da receita municipal esperada para 1992, a margem de liberdade para a aplicação do orçamento era reduzida. As dificuldades com a Câmara também complicaram a implementação da diretriz. Para se ter uma idéia, enquanto no governo anterior de Jânio Quadros a margem de suplementação do orçamento chegava a 30%, no governo petista, apesar da Câmara ter concordado com indexação para evitar perdas com o processo inflacionário, a margem foi diminuída para somente 1% de reserva de contingência para livre remanejamento.[140]

No tocante à área de habitação e desenvolvimento urbano, onde os impedimentos da Câmara foram mais claros e em maior número, podemos dar vários exemplos importantes. Nas tentativas de universalizar a lei, a SEHAB mandou vários projetos para o Legislativo e apenas 1 foi aprovado durante a gestão, que foi o Código de Obras e Edificações. Quanto aos projetos não aprovados, a Secretária Ermínia Maricato aponta os seguintes: o de Zona Especial de Interesse Social ou ZEIS (visava a regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por favelas, loteamentos ilegais e cortiços, indicava áreas para habitação de interesse social e estava incluído no Projeto de Lei do Plano Diretor enviado em 1990); Habitação de Interesse Social (referente a normas de parcelamento do solo e conjuntos habitacionais de interesse social); Vilas (regulamentando construção de Vila Residencial e Conjunto); Regularização fundiária para moradores de favela (regulamentação de favelas); Regularização de edificações (regularização dos moradores de loteamentos ilegais sem anistiar as edificações irregulares e aprovado somente em 1995 sem modificações); Código visual ou lei de anúncios (sobre os anúncios nas paisagens urbanas); Uso do espaço público (sobre a utilização do espaço público e mobiliário urbano visando ordenar postes, mobiliários etc.), Fundação de Habitação Popular (para executar política habitacional de

[138] Na parte de assistência social, ver Erundina (1990), Sader (1992) e Campos (1994).
[139] Cf. Sader (1992).

baixa renda) e Conselho Municipal de Habitação (visava ampliar a representação social no conselho existente do FUNAPS. Finalmente, a Câmara nunca votou a proposta que permitiria comprar terrenos e mover ações de reintegração de posse, isto é, adquirir personalidade jurídica para isto.[141]

A relação com a Câmara, por conseguinte, terminou sendo um dos elementos centrais que influenciaram na implementação da diretriz, uma vez que as tentativas posteriores do governo petista para mudar a relação terminaram dando poucos resultados. A partir de 1991 buscou-se a formação de uma coligação governamental mais ampliada, inclusive, com a simpatia implícita do DM. O governo, apesar de já ter o apoio do PDT, incorporou na sua equipe um vereador deste partido na Administração Regional de Pinheiros e indicou dois nomes do PSDB, sendo um para a Coordenadoria de Direitos Humanos com *status* de secretaria e um segundo para a Secretaria de Serviços e Obras. O PSB, por sua vez, terminou obtendo a Administração Regional de Vila Maria. Todos estes esforços, porém, não tiveram os resultados esperados, pois o PSDB, enquanto o partido como um todo, deixou claro que não fazia parte da coligação e, ao final, a iniciativa do governo terminou sem grandes resultados na correlação de forças dentro da Câmara[142] e sem criar facilidades na implementação da diretriz.

Já o DM, além do apoio implícito às alianças, terminou, ao contrário de sua conclusão sobre a participação popular, considerando que houve avanços significativos na implementação da diretriz inversão de prioridades. Para o DM, apesar de pequenas ressalvas como a pouca pavimentação nas áreas dos setores populares, relevou o percentual do orçamento referente à política social e os investimentos na periferia e destacou a saúde e educação. Também levou em conta que os recursos financeiros eram insuficientes para a resolução dos graves problemas da cidade e, simultaneamente, criticou o que considerava ter sido um boicote dos governos federal e estadual no repasse de verbas, como no caso da habitação e infra-estrutura.[143] Neste sentido, poderíamos dizer que a instância partidária municipal, em que pese suas divergências quanto à não estatização dos transportes públicos municipais, bem como o não atendimento das reivindicações imediatas dos setores populares, especialmente no primeiro ano de governo, deu seu aval para o governo sobre a diretriz. As discordâncias existentes situavam-se muito mais na visão de governar para todos e quanto ao momento e à maneira de atender as demandas populares do que, propriamente, sobre o caráter das medidas.

2.3. Mudanças do Estado no plano local

A implementação dessa diretriz, como em Fortaleza, terminou, mais do que as outras, sofrendo as dificuldades decorrentes das formulações genéricas e, às vezes, ambíguas e contraditórias do programa

---

[140] Ver Singer (1996).
[141] Consultar Maricato (1997).
[142] Cf. Couto (1995).
[143] Referimo-nos às resoluções já citadas do 7° Encontro Municipal de abril de 1993. Ver PARTIDO ... (1993).

partidário ou mesmo as inflexões surgidas. Como o período do governo Erundina iniciou em 1989 e foi até 1992, temos que lembrar que ocorreram profundas transformações no programa nacional neste período: entre 1988 e 1989, o que denominamos de marxismo petista; de 1990 em diante, no fundamental a redescoberta da institucionalidade. Mas havia pontos em comuns, especialmente no tocante à diretriz Estado, isto é, a pouca importância conferida à função governativa no plano local e a atribuição às prefeituras petistas de pontos de apoio às transformações mais globais. Neste sentido, portanto, as questões na capital paulista precisam ser situadas no contexto.

Algumas generalidades, porém, serviam de orientação para os governos municipais, tais como a importância da participação no processo decisório do Estado, reforma administrativa, transparência, reforma administrativa e outras. Equacionar corretamente estas questões numa cidade do porte de São Paulo, contudo, implicaria na existência prévia de uma concepção de Estado mais profunda, sistemática e detalhada e com um mínimo de exequibilidade no plano municipal. Mas o PT não tinha esta formulação, não avaliara suas experiências e ainda ressentia-se de uma concepção insuficiente sobre governar, como afirma Jacobi (1994). Para analisar a diretriz, precisamos distinguir para efeito de facilitar o entendimento, duas faces da proposta partidária e de governo. De um lado, a ênfase deve recair sobre a democratização do Estado e temas correlatos e, de outro, as propostas de mudanças, operadas ou não, necessitam ser relacionadas às outras diretrizes, no caso a participação popular e a inversão de prioridades.

Do ponto de vista da democratização do Estado, isto supunha uma estratégia mais geral e unificadora para levar adiante tal propósito e os conflitos com o partido certamente não ajudaram a conformar esta estratégia. De certa forma, a democratização da Prefeitura terminou, na maioria das vezes, sendo entendida pela instância partidária municipal quase exclusivamente como a introdução dos conselhos populares e outras formas de participação no processo decisório, não obstante algumas tentativas de vincular também com a descentralização. Como o governo petista caracterizou-se no seu início pela tentativa de centrar sua atenção na continuidade e melhoria da oferta dos serviços e pelas iniciativas para organizar-se internamente, algumas mudanças podem ser apontadas. As transferências da merenda escolar da Secretaria de Educação para a de Abastecimento, da saúde escolar da Secretaria da Educação para a Saúde e a alfabetização de adultos, da Secretaria de Bem Estar Social para a Educação, bem como a extinção da Secretaria de Coordenação e o deslocamento de suas funções para a Secretaria de Planejamento são expressivas a este respeito.

Outras tentativas também foram feitas logo no começo do governo, embora sem muito sucesso. Foi acertado que cada Secretaria e empresa deveriam elaborar um relatório mensal de atividades a ser entregues à Prefeita e à Secretaria de Planejamento, o que terminou não sendo cumprido. Criou-se o Grupo de Acompanhamento (GA), composto pelos titulares do Planejamento, Finanças, Comunicação, Chefia de Gabinete e Secretaria de Governo, que acompanharam as ações do governo em 1989. Entretanto, já na avaliação do primeiro ano de governo os titulares das secretarias-fim criticaram o GA por

considerar que ele estava intrometendo-se em questões concretas e promovendo um esvaziamento do poder destas secretarias. No final, após mudanças na sua composição, terminou funcionando muito mais como uma espécie de gestor de crises (tarifas de ônibus, salários, etc.) como afirma Singer (1996). As mudanças apontadas, como nota-se, representaram muito mais tentativas de um arranjo interno com vistas à oferta de bens e serviços e não apontam ainda para a democratização do Estado, que deveria implicar, dentre outras coisas, em uma modificação na estrutura hierárquica, descentralização das decisões, um novo relacionamento com o funcionalismo e a participação dos setores populares no processo decisório.

Ao longo do governo petista, porém, não houve grandes transformações na hierarquia como um todo. Quanto às decisões, ao contrário do que era esperado, terminaram muito mais concentradas na Prefeita e nos titulares do Planejamento e Finanças como apontou-se anteriormente. Mas a democratização do Estado implicaria também, como afirma o mesmo Secretário de Planejamento, Paul Singer, no papel do funcionalismo, o respeito a seus direitos (sindicalização, direito de greve etc.), quebra de hierarquia e a sua participação nas decisões dos órgãos a que pertencia. De acordo ainda com o Secretário, os funcionários participaram da direção dos órgãos onde trabalhavam, nas comissões tripartites (representantes dos funcionários, do governo e dos usuários) dos equipamentos sociais (hospitais, creches, escolas e outros) e ainda tiveram o direito de eleger um representante para a diretoria de cada autarquia ou empresa da administração direta. Depois da primeira greve, agosto de 1989, o governo ainda propôs que fosse criada um fórum tripartite de negociação com a presença do próprio funcionalismo, governo e representantes da sociedade civil, mas a idéia terminou sem vingar.

De uma maneira geral, as iniciativas apontadas não impediram que as relações entre o governo e o funcionalismo fossem atravessadas, durante todo o período, por questões de ordem salarial e terminassem, de uma maneira ou de outra, envolvendo a instância partidária municipal. Já em agosto de 1989, ocorreu a maior greve por reivindicações salariais (principalmente nos setores de saúde e creches) dirigida por petistas e gerando divergências entre o governo e o DM, já que a instância partidária defendia o direito de greve e não concordava que o governo descontasse os dias parados.[144] Em 1992 ocorreu outra grande greve, desta vez no setor de transportes e liderada por um sindicato ligado à CUT. Após a greve ser declarada ilegal pelo TRT em 15 de maio, o governo petista, como já apontamos, iniciou um processo de demissão e o DM apenas limitou-se a expressar a discordância.

O clima adverso entre o governo e funcionalismo, portanto, dificultou um maior avanço na democratização do Estado. Some-se a isto, que a representação sindical do funcionalismo negou-se a participar das decisões governamentais referentes às políticas. No conselho de saúde, os funcionários não demonstraram grande interesse em participar. Já nos conselhos gestores, ofereceram uma resistência para a participação da população, especialmente na saúde e educação, já que, para eles, a presença de outros

[144] Sobre as greves do funcionalismo e as postura do governo e do DM, cf. Couto (1995) e Singer (1996).

segmentos seria uma espécie de intromissão nas suas atividades.[145] Finalmente, e este ponto é relevante, o governo, segundo o DM, não discutiu sua proposta de reforma administrativa com o funcionalismo.[146]

Se o governo não conseguiu muitos avanços na democratização interna do Estado, especialmente com o funcionalismo, por outro lado, já no primeiro ano podemos citar algumas iniciativas visando "democratizar para fora", isto é, abrir a Prefeitura para a chamada sociedade civil e estimular a participação. A mais coerente com a diretriz, ocorreu, como já nos referimos, nos dezoito meses iniciais e estavam bastante interligadas, ou seja, envolviam a descentralização e a participação popular. Para democratizar a gestão,[147] a primeira coisa que foi pensada foi o fortalecimento das Administrações Regionais como canais do governo que privilegiariam a participação popular no plano local. Reduziu-se seu número de 33 para 20 e elas passaram a ser consideradas como as instâncias de governo local com autonomia para definir as prioridades junto com a população e agilizar os atendimentos,[148] mas o modelo não foi assumido como diretriz geral de governo, ficando as ARs e os NRPs, como vimos, isolados e confrontados com algumas secretarias setoriais e as chamadas secretarias meios.

Essa primeira idéia básica sobre a democratização do Estado e a relação com os setores populares, evidentemente, teria que passar por uma modificação da estrutura anterior da chamada máquina administrativa e dos centros de poder dentro do governo. Para se ter uma idéia geral da situação encontrada, entre as chamadas secretarias-fim, com exceção da SAR e da SEHAB, as demais herdaram da gestão passada a condição, basicamente, de órgãos supervisores em relação aos equipamentos de serviços diretos para a população, como a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Bem-Estar Social. Quanto às outras, não tinham propriamente instâncias regionais como a Secretaria Municipal de Esportes e Turismo, a Secretaria Municipal de Cultura, a Secretaria Municipal de Abastecimento e a Secretaria Municipal dos Transportes. A estrutura por setor das secretarias, por sua vez, apresentava alguns problemas para o novo governo, como a divisão estanque das competências que dificultava um ação coordenada, cada secretaria tinha uma divisão da cidade diferente, ausência de canais de participação popular e inexistência de órgãos colegiados.[149]

A estrutura anterior, embora modificada em alguns aspectos, gerou conflitos com a tentativa de instituir uma maior presença do governo no plano local. O que terminou havendo, foi muito mais um confronto entre o local (ARs) e o setorial (secretarias-fins) ou horizontal e vertical ou mesmo formal e informal, agravado, por sua vez, pela ausência de uma sincronização entre as 44 unidades do primeiro escalão do governo e ARs. As secretariais setoriais, por exemplo, audescentralizaram-se no governo

[145] No tocante à negativa ver Rolnik (1990), na saúde Coutinho (1996;1997) e Cohn (1995), na educação Lima (2000).
[146] Esta crítica da instância municipal, encontra-se nas Resoluções de 1993 do PT de São Paulo. Ver PARTIDO ... (1993).
[147] Nos baseamos nesta parte, especialmente em Rolnik (1990;1990a) e Sánchez (1997).
[148] No caso da Administração Regional de Pinheiros e Itaim Bibi, por exemplo, chegou-se a elaborar uma espécie de plano de governo local com vistas a estimular a participação e contemplar as prioridades locais, incluindo-se investimentos etc. A respeito desta interessante experiência, ver Lima [199.].
[149] Sobre o assunto, cf. Pinheiro (1995).

petista e adotaram suas próprias demarcações da cidade. Para se ter uma idéia, a Secretaria de Educação passou a ter 10 regiões, a Saúde 10, Habitação 13, Bem Estar Social 17, Cultura 13 e Esportes 7.[150] Ao mesmo tempo, existiam 20 ARs no âmbito local e que deveriam coordenar este conjunto de unidades das secretarias, o que não foi possível. Cada setor local das secretarias respondia ao nível central (setorial) e o Administrador Regional nunca teve o comando político destes setores, pois as secretarias defendiam que o projeto de descentralização e regionalização deveria envolver canais setoriais com a população. Vigorou assim, como diria Rolnik (1990), o corporativismo setorial. Os NPRs, criados em 1989 e que eram diretamente ligados às ARs, ainda convocaram plenárias e montaram uma proposta regionalizada de orçamento, mas este orçamento terminou sendo feito setorialmente e foram adotadas duas políticas paralelas, isto é, uma regionalizada e outra setorializada e o fosso entre os dois planos aprofundou-se criando um grande problema. Ao mesmo tempo, convocava-se a discussão inter-setorial no plano regional para os NRPs e também convocava-se, através dos movimentos, reuniões nas áreas de saúde e habitação (discussão sobre os lotes, por exemplo) na região etc. Para complicar, nem todos os referidos núcleos conseguiram aglutinar a totalidade dos agrupamentos e nem mesmo os grupos petistas.

Na realidade, o processo de descentralização para o governo como um todo também não era bem aceito por todos os titulares das Secretarias. A idéia de transformar os NRPs em futuras subprefeituras causava receios, uma vez que, na opinião de alguns, como o Secretário de Planejamento, Paul Singer, a curto prazo a descentralização poderia desorganizar a oferta dos serviços e implicar um grande número de funcionários para as subprefeituras.[151] O grande peso jogado pelo nível setorial, segundo Rolnik (1990), era claramente defendido por alguns secretários. A autora lembra que eles argumentavam que a descentralização somente seria possível se fosse definido um eixo de governo para orientar a iniciativa. Mas a autora ressalta que seria também importante levar em conta outros fatores como o que ocorreu na SEHAB que, devido à pressões imediatas dos movimentos de moradia (ocupação da própria Secretaria etc.) a titular Ermínia Maricato argumentou que naquelas condições seria muito difícil abrir a discussão para a regionalização com todos os setores. É também lembrado por Rolnik (1990a), que a descentralização, no geral, também não era viabilizada porque abria a possibilidade da perda do controle de determinadas áreas por alguns grupos políticos do PT.

Ainda na habitação, foram criados os fóruns regionais de habitação e desvinculados dos NRPs.[152] Sintetizando, para Rolnik (1990) o modelo de democratização adotado pelo governo petista estava fora da realidade com que se trabalhava, já que privilegiava os setores organizados e estes eram a minoria, gerando-se um problema de falta de interlocução. Neste sentido, é que se poderia dizer que a chamada democratização do Estado avançou somente onde existiam entidades já organizadas e com vontade de trabalhar conjuntamente com o governo. Ligado às questões apontadas, terminou ocorrendo também o que

[150] Consultar Spink (1993) e Giuseppi (1998).
[151] Cf. Singer (1996).

Couto (1995) vai chamar de conflito distributivo entre uma parte dos administradores regionais e o núcleo central de governo (principalmente Planejamento e Finanças) e que poderíamos igualmente chamar de ausência de sincronização entre o local e central na estrutura e funcionamento da Prefeitura.[153] De um lado, segundo o autor, os administradores regionais incentivavam a participação e patrocinavam reivindicações que geravam um número de demandas não atendidas nas suas respectivas áreas com os recursos disponíveis e, de outro, o núcleo de governo, que terminava cortando no texto final do orçamento global muitas das reivindicações no momento de negociar com a Câmara Municipal. De um lado os administradores regionais ou encaminhadores de demandas e, de outro, os secretários que eram responsáveis pelas receitas e alocação de gastos ou selecionadores de demandas.

Com o fechamento dos NRPs em junho de 1990, consolidou-se o esvaziamento das ARs. A descentralização setorial a partir de várias secretarias e as respectivas atividades relativamente autônomas,[154] bem como o pouco atendimento das demandas a partir do plano local, portanto, anularam qualquer ação mais unificadora global. Desta forma, as principais iniciativas relacionadas à democratização da Prefeitura, via participação no processo decisório, ficaram mais restritas a algumas áreas como saúde e educação onde foram criados os conselhos.[155]Esta democratização, além disto, não chegou a substituir em grande escala a hierarquia da chamada máquina administrativa como um todo, uma vez que, com exceção da área de saúde no topo da Secretaria e de educação, principalmente nos conselhos de escola, os canais de participação nas outras áreas não tiveram propriamente um caráter tipicamente deliberativo nas decisões,[156] o mesmo acontecendo com os vários fóruns e audiências públicas criadas durante o governo petista. Além do mais, a participação não seguiu o mesmo ritmo da descentralização, uma vez que se projetaram de maneira e intensidade diferentes. Na saúde, o conselho a nível setorial ocupou a primeira posição na Secretaria, mas em parte dos conselhos gestores havia pouca autonomia orçamentária[157] e, apesar dos esforços de descentralização, como as iniciativas sobre os distritos sanitários,[158] o SUS não foi implantado.[159] Na educação, o que terminou predominando foram os

---

[152] Consultar Maricato (1997).

[153] Além do corporativismo setorial como chama Rolnik (1990), também ocorriam orientações constrastantes entre as secretarias e as ARs como no caso do meio ambiente. A este respeito, ver Villas-Bôas (1995).

[154] A integração entre as secretarias e setores da Prefeitura variava conforme a situação e as áreas e não propriamente a partir de uma estratégia geral. Segundo a primeira titular da Secretaria de Bem Estar Social, Marta Campos, por exemplo, ela teria tentado sem sucesso integrar as ações de sua área referentes às chamadas populações de rua com outras Secretarias e não foi possível. Com a Secretaria de Habitação, recebeu a resposta que esta trabalhava no centro da cidade e somente com os cortiços e que o grupo referido era um problema social e não habitacional. Com a Secretaria de Saúde, não conseguiu, dentre outras coisas, um atendimento específico para as populações de rua no setor. Ver Campos (1994). Por outro lado, a Secretaria de Cultura conseguiu trabalhar conjuntamente com a própria Secretaria de Bem Estar Social e a Educação nos eventos sobre direitos humanos. A este respeito, consultar Chauí (1990).

[155] Cf. Ruscheinsky (1996).

[156] Sobre o caráter deliberativo do conselho de saúde e a ausência disto nos outros conselhos da área, ver Cohn (1995).

[157] A este respeito, consultar principalmente os trabalhos de Coutinho de (1996;1997).

[158] Sobre o assunto, ver a proposta de descentralização relacionada com a experiência dos distritos sanitários em Itaquera e Campo Limpo em Teixeira; Melo (1995). (org.).

[159] A não implantação do SUS está ligada, dentre outras coisas, às dificuldades de acerto nas esferas federal, estadual e municipal e ao tipo de repasse financeiro. Ver Cohn (1995).

conselhos de escola[160] e a posição do Secretário Paulo Freire confrontando-se com os movimentos dos profissionais de educação em alguns pontos importantes.[161] Ao mesmo tempo, o Secretário diferenciava-se do partido sobre a municipalização da educação, a qual ele defendeu em várias ocasiões.

Dessa forma, no tocante à democratização do Estado entendida igualmente como a participação dos setores populares de forma deliberativa no processo decisório e seus vínculos com a descentralização, as mudanças introduzidas, no essencial, ficaram aquém do programa partidário e do discurso inicial da Prefeita. Para tanto, concorreu a postura governamental já referida de condicionar, em grande parte, suas ações à legalidade. Tanto foi assim, como mostramos na análise da diretriz participação popular, que os conselhos realmente criados e que tiveram algum funcionamento mais consistentes foram os de saúde e educação, isto é, os que já eram anteriormente respaldados em legislações federais e estaduais. Já o conselho de habitação não teve prosseguimento, porque não existia o amparo legal suficiente na LOM promulgada em 5 de abril de 1990 e, além do mais, não foi aprovado na Câmara.

Um outro exemplo bastante significativo sobre o condicionamento das ações governamentais à legalidade, e que envolvia modificações globais importantes ligadas à democratização do Estado, participação popular, descentralização, assim como pontos centrais no tocante à estrutura e funcionamento interno da Prefeitura, pode ser dado pela proposta da gestão petista de reforma administrativa e que terminou sendo postergada pela Câmara Municipal.

Embora o debate interno no governo sobre a reforma administrativa tenha durado em torno de dois anos, ainda foi muito marcado pelo contraste entre as estruturas regional e setorial, já que as áreas setoriais resistiam à descentralização devido à escassez de recursos.[162] Mesmo que a proposta, enviada como projeto de lei em 16 de maio de 1991 nem sequer tenha sido apreciada pelo Legislativo municipal até o fim da gestão, ela exprime em grande parte a concepção do governo petista de São Paulo, os vínculos com as diretrizes e, particularmente, as medidas defendidas no tocante à diretriz sobre o Estado no plano municipal. Assim, não é por acaso que a Prefeita tenha destacado logo no início a descentralização (com a criação de 13 subprefeituras), a integração das ações da administração e a participação popular como integrantes da proposta e que a divulgasse e defendesse como uma verdadeira reforma do Estado.[163] Ou, para usar as palavras de Jacobi (1990), não significaria uma simples mudança de procedimento, mas uma nova concepção de gestão envolvendo as relações das instâncias de poder com a população.

---

[160] Para mais detalhes sobre a importância dos conselhos de escola, ver Jacobi (1995).

[161] Como já ressaltamos anteriormente, os sindicatos, professores e administradores posicionaram-se contra a eleição direta dos diretores de escola. Cf. Torres (1997). No tocante à municipalização, a Associação dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (APOESP) e, com menor intensidade, a União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial (UDEMO), temendo que a mesma pudesse estimular o clientelismo político, fragmentação pedagógica e administrativa, arbitrariedades e enfraquecessem as entidades representativas e depreciassem o salário, posicionaram-se contra. A este respeito, ver Guimarães (1995).

[162] Cf. Singer (1996).

[163] Sobre o envio da proposta e a afirmação de Luiza Erundina, ver Patarra (1996).

A proposta da reforma administrativa,[164] tomou um impulso maior com a criação em agosto de 1990 da Secretaria Especial de Reforma Administrativa. Estava contida a idéia, como foi ressaltado, de que a reforma não deveria restringir-se a simples mudanças de procedimentos ou medidas de pequeno alcance, mas promover uma verdadeira reforma do Estado no âmbito municipal. Considerava-se que: a estrutura administrativa não era mais compatível com o tamanho e as mudanças que tinham havido na cidade; os defeitos básicos da chamada máquina administrativa seriam a excessiva centralização (levando o governo a agir como se a cidade fosse uniforme, sem levar em conta o ocupação diferente, a demanda distinta por serviços em cada zona etc.); a segmentação administrativa (problemas a serem resolvidos por secretarias e aumento do número delas, assunto tratado em mais de uma secretaria e a consequente demora na resolução do problema) e a pequena participação popular (a confusão burocrática, a concentração das decisões nos órgãos centrais e a pouca transparência dificultavam a participação e daí a necessidade de simplificar a máquina e seu funcionamento).

Como pontos centrais a serem introduzidos, destacava-se a acessibilidade, transparência,[165] a descentralização e a participação popular[166] que deveriam ser contempladas de forma efetiva na gestão da cidade. Para tanto, defendia-se a instituição de duas instâncias, ou seja, uma central ligada às secretarias e outra regional relacionada às subprefeituras, onde estas últimas desempenhariam um papel de alavanca principal, como algo novo e o centro do modelo proposto. Já as secretarias, passariam muito mais a trabalhar com as diretrizes gerais, novas tecnologias e capacitação de servidores e, somente de forma esporádica, atuando em nível de execução no plano local. Com isto, estabelecia-se que um dos objetivos básicos seria a simplificação, uma vez que existiam 44 unidades do primeiro escalão entre secretarias, empresas e administrações regionais.[167] De acordo com a nova proposta, as subprefeituras deveriam ter orçamento próprio e autonomia para resolver assuntos em suas próprias regiões, as administrações regionais seriam extintas e as secretarias perderiam suas divisões específicas da cidade. Se as subprefeituras substituiriam as administrações regionais, as secretarias, que eram 17, passariam a ser reduzidas e agrupadas não mais por setores mas por áreas afins em número de 5, procurando-se, desta forma, a integração no tratamento dos problemas. As novas secretarias seriam as seguintes: Governo Municipal (tratando do relacionamento político do Executivo com agentes externos), Desenvolvimento Social (agrupando abastecimento, assistência social, trabalho, educação, cultura, esporte e lazer, saúde e segurança do trabalho), Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (com a responsabilidade sobre o meio ambiente, saneamento, recursos hídricos, aproveitamento do solo urbano, edificações municipais,

[164] Sobre o histórico e as idéias principais da proposta nos baseamos em REFORMA ... (1990) e O PODER ... (1992).
[165] A transparência estava ligada, além do pressuposto de uma gestão honesta e as facilidades para a tomada de decisões, à idéia de que a informação deveria ser acessível à população e que esta, a partir disto, teria mais condições de participar. Daí, portanto, a necessidade de uma modernização do sistema de informação que simplificasse o processo. Sobre o assunto, ver Crochik (1990).
[166] Descentralização e participação no plano local, estavam diretamente ligadas na proposta do governo petista. Consultar, por exemplo Battaglia (1990).
[167] Consultar REFORMA ... (1990).

habitação popular, transporte e sistema viário), Administração (envolvendo o orçamento e finanças, suprimentos, recursos humanos e informações municipais) e Assuntos Jurídicos (visando defender o município na Justiça, questões jurídicas da Prefeitura e defesa jurídica da população).

Além das subprefeituras e do reagrupamento das secretarias, deveriam ser criadas novas instâncias decisórias constituídas por dirigentes de diferentes áreas, onde a principal seria o Conselho de Ação Governamental no nível central, em que teria acento o Prefeito, Chefe de Gabinete, Secretários e Subprefeitos e que definiria as grandes prioridades, controlaria os planos de governo e a política de investimentos e gastos. Nas subprefeituras, a estrutura colegiada deveria funcionar de modo análogo[168] e, como os Subprefeitos passariam a fazer parte do Conselho de Ação Governamental no mesmo nível dos secretários, passava-se a quebrar a tradicional hierarquia entre órgãos centrais e regionais.[169]

O que ficava claro na proposta de reforma administrativa do governo petista, é que as subprefeituras significariam uma espécie de núcleos descentralizados e espaço de participação no plano local e que a potencializariam, posteriormente, no plano central. Para o governo, tendo em vista a abertura da participação na Lei Orgânica tratava-se, além da reforma administrativa no sentido geral, de institucionalizar e legalizar os canais de participação. Como os Conselhos de Representantes já tinham sido legalizados como uma espécie de câmara local, o governo passou a propor também o Conselho Regional de Cidadãos, que deveria ser deliberativo, exercer o controle e fiscalização da execução orçamentária e ser composto através de plenárias convocadas especialmente para isto e baseadas em cadastramento prévio de entidades e associações. Entretanto, o projeto de lei sobre o Conselho Regional de Cidadãos, que estava previsto para o segundo semestre de 1991, foi adiado para fevereiro de 1992 e depois para o segundo semestre e a Câmara, no final, terminou sem apreciá-lo,[170] assim como fez com a proposta de reforma administrativa.[171]

No final do governo, além de algumas tentativas com êxito e outras frustadas de democratizar a gestão e promover uma transformação profunda na estrutura do Estado no plano municipal, assistiu-se também um discurso com ênfase na eficiência administrativa, qualidade dos serviços e, especialmente, a transparência e a separação das esferas pública e privada. Mudou-se, segundo Kowarick e Singer (1993), o estilo de governo ao se abandonar a participação popular como princípio organizador para gerir a cidade e a concepção de democracia.

Mudou igualmente, diríamos, a maneira de tratar as prioridades, ou seja, como deveria ser a ação do governo no tocante aos grupos a serem beneficiados e a maneira de ofertar os bens e serviços. Como já

---

[168] Cf. O PODER ... (1992).
[169] Ver Pinheiro (1995).
[170] Consultar Sánchez (1997).
[171] Segundo Pinheiro (1995), a reforma administrativa não foi apreciada porque a nova divisão geográfica do município, bem como o reagrupamento e a introdução de outras competências das secretarias poderiam ferir os interesses de muitos vereadores. Além do mais, era o momento das eleições municipais de 1992. As observações do autor, poderiam também, a nosso ver, serem aplicadas em relação à proposta específica do Conselho Regional de Cidadãos.

mostramos ao analisar a diretriz inversão de prioridades, a crescente autonomia do governo em relação aos movimentos e às instâncias partidárias, levou a que fossem adotados outros critérios para definir o que era considerado mais importante. Como decorrência disto e da predominância de atividades setoriais, começaram a emergir também algumas inflexões a respeito da diretriz em diferentes áreas, da qual o setor de transportes foi o mais conhecido e polêmico. Inicialmente, devemos lembrar que o programa partidário e o governo durante algum tempo propunham a estatização dos transportes públicos municipais,[172] mas com as dificuldades financeiras e políticas partiu-se para a tentativa da tarifa zero que terminou sendo derrotada na Câmara Municipal. O resultado imediato, como também já vimos, foi a reorientação adotada através da municipalização. Entretanto, o que significava para o governo uma adaptação ou inflexão necessária da diretriz através da municipalização, para o Diretório Municipal representava muito mais uma etapa para se chegar à implementação da proposta inicial.

O ponto máximo das discordâncias, que envolveram o governo, a instância partidária municipal e os vereadores ocorreu quando a proposta de municipalização foi para a votação na Câmara, uma vez que o Diretório Municipal criticava o prazo do contrato de 8 anos**.** Para o DM, o tempo seria muito longo e inviabilizaria a proposta programática de estatização. Alguns vereadores foram ameaçados de expulsão do partido e outros parlamentares petistas terminaram assumindo posições diferentes sobre a proposta de municipalização, tais como: Ítalo Cardoso e Tita Dias abstiveram-se e Mauro Puerro votou contra.[173]

Outras inflexões não menos importantes igualmente ocorreram em outros setores e, como em transportes, o aspecto financeiro teve um peso considerável.[174] Neste caso, como na educação e habitação, flexibilizou-se a diretriz ao abandonar a administração direta dos serviços e das obras em algumas áreas, porém, não ocorreu a crítica do partido. Provavelmente porque, desta vez, os outros segmentos eram dos setores populares[175] e não dos empresários como nos transportes. Também porque não estava diretamente em jogo a estatização da propriedade mas a administração direta das obras e serviços, apesar de alguma relação entre elas.

Na educação, por exemplo, ao invés da Secretaria atuar diretamente na alfabetização de adultos foi estabelecida a chamada parceria entre governo e movimentos através do MOVA. Para se ter uma idéia da importância na inflexão da diretriz, já em junho de 1991 o MOVA contava com mais de 90 movimentos que tinham assinado convênios com o governo[176] e, até junho de 1992, tinham sido assinados 961 convênios para alfabetização envolvendo um total de 15 766 alunos.[177] Assim, o governo petista

[172] Como já nos referimos, no período de Luiza Erundina o programa nacional tinha passado por algumas inflexões importantes e uma delas era uma maior flexibilidade na estatização. No plano municipal, contudo, a orientação continuava muito presente.
[173] Sobre este confronto envolvendo o governo, o DM e os vereadores petistas, ver Couto (1995) e Singer (1996).
[174] Segundo a Prefeita Luiza Erundina, ela teria aprendido com Raquel Rolnik que a administração direta dos serviços saia cara e ineficiente. Cf. Bimbi (1996).
[175] No caso da habitação, parcelas dos movimentos sociais já reivindicavam anteriormente os mutirões, incluindo-se, dentre outras coisas, a própria gerência das atividades. Ver Ruscheinsky (1996).
[176] Consultar o prefácio de Moacir Gadotti e Carlos Alberto Torres em Freire (1999).
[177] Cf. Sader (1992).

financiava e fornecia apoio técnico ao MOVA, que estava fora da estrutura organizacional da Prefeitura e desenvolvia atividades de alfabetização,[178] isto é, o Estado repassava a responsabilidade aos movimentos sociais e não prestava diretamente os serviços através de instâncias governamentais. Com isto, o repasse financeiro e conhecimentos técnicos transferidos ao MOVA, mesmo levando-se em conta seu papel de movimento social, implicava igualmente, de uma maneira ou de outra, na flexibilização da diretriz quanto à prestação dos serviços diretamente pelo Estado no plano local.

No tocante à habitação, a inflexão da diretriz terminou conformando a principal atividade da SEHAB, no caso os chamados mutirões com autogestão no processo de construção de moradias para os setores populares. No início do governo, a Secretária Ermínia Maricato, segundo Bonduki (2000), dava uma preferência maior à construção em massa de moradias através da Prefeitura e administração direta dos recursos públicos, predominando, portanto, a concepção estatista do partido. Entretanto, através da HABI, passou-se também a repassar os recursos financeiros para as associações de moradores.

Apesar de algum descontentamento da população beneficiada sobre as obrigações quanto ao uso do dinheiro repassado para as associações, que, diferentemente do período de Mário Covas e Jânio Quadros, somente poderiam ser aplicado em moradia, bem como eventuais irregularidades, os mutirões terminaram sendo uma das marcas do governo petista no setor. Sob a responsabilidade do Programa de Produção de Habitação em Mutirão e Autogestão, formulado e implementado com a participação de 109 entidades ou associações comunitárias de construção, as atividades foram desenvolvidas através de três agentes, no caso o Poder Público/Prefeitura, as Associações Comunitárias e a Assessoria Técnica (ONGs). A Prefeitura repassava o terreno e os recursos financeiros e fiscalizava a sua aplicação. As associações, por sua vez, administravam o empreendimento ao escolher o projeto em assembléia dos mutirantes, assinavam convênios, montavam o canteiro de obras e compravam equipamentos e material de construção, além de contratarem e pagarem a assessoria técnica com dinheiro do financiamento.[179] Ao todo, foram assinados 84 convênios com as associações comunitárias para o financiamento de habitações em mutirão e autogestão[180] e 19 convênios ligados à urbanização de favelas e 4 de recuperação de cortiços.

Essas mudanças indicam, inflexões na diretriz Estado e ligadas à inversão de prioridades e ocorreram em áreas e setores diferentes. Quanto à democratização do Estado, em termos da participação deliberativa, deixou muito a desejar. Entretanto, na transparência do governo, houve um considerável avanço, pelas informações no plano setorial e outros e os diversos fóruns criados e implementados durante toda a gestão. Ao ponto de alguns autores, como Sánchez (1997), chegarem a ressaltar muito mais a transparência do que propriamente a participação popular no governo petista de São Paulo.

---

[178] A este respeito, ver dentre outros Torres (1997) e Freire (1999).

[179] Para a maioria das informações sobre os mutirões, nos baseamos em Bonduki (1993;1996;1996a;2000; 2000a), Maricato (1997), Muçouçah; Almeida (1991) e MUTIRÃO ... (1996).

[180] Apesar de considerarmos muito mais uma atividade típica de cogestão entre o Estado no plano local e associações comunitárias, mantivemos a denominação original de autogestão para facilitar a referência ao assunto.

Em termos mais gerais e das relações da diretriz com outras áreas do Estado como um todo e com os empresários, a situação foi diferente daquela ocorrida em Fortaleza. Os confrontos diretos, por exemplo, deram-se muito mais com a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município como lembra Wanderley (1992) e não com os governos estadual e federal. Em relação ao governo estadual, o fato de Luiza Erundina ter apoiado o candidato do PMDB no segundo turno das eleições de 1990[181] reduziu as áreas de fricções. Quanto ao governo federal, as questões situavam-se num terreno mais amplo das políticas econômicas e, com exceção do início do governo petista, não vamos encontrar nada de tão importante a ser registrado neste aspecto. Já com os empresários, as contraposições funcionavam muito mais indiretamente através dos vereadores que representavam os interesses daqueles.

Do ponto de vista da instância partidária municipal,[182] o governo teria fracassado na democratização do Estado. Para ela, teria predominado o caráter fortemente centralizado do governo, o não fortalecimento das ações locais, a extinção dos NRPs e a manutenção das ações no plano setorial. Esta centralização, por sua vez, estaria diretamente ligada ao fortalecimento das secretarias-meio, como Finanças, Planejamento e de Governo. Termina, porém, reconhecendo que houve transparência e lisura durante o governo petista.

2.4. As inflexões programáticas e a influência no partido.

A análise anterior procurou apontar alguns elementos importantes das relações entre a instância partidária e o governo, a ausência prévia de um programa de governo e outros pontos referentes à implementação da diretriz como os obstáculos, os avanços e as inflexões. Nesta parte final, pretendemos fazer uma síntese destas questões e indicar, de passagem, a influência do governo petista de São Paulo sobre o partido.

Na condição de partido governante na cidade de São Paulo, o que ficou claro é que desde a campanha eleitoral estabeleceu-se um processo onde o PT bifurcou-se em duas partes, no caso as instâncias partidárias (principalmente a municipal) e o governo, materializando uma espécie de hiato, paralelismo e relação de exterioridade. Para tanto, concorreu, além dos novos papéis desempenhados e dos ambientes distintos, a inexistência de um programa de governo suficientemente sistemático e detalhado que unificasse a intervenção política. A decorrência mais imediata, foi o apego da instância partidária ao programa partidário e as inflexões adotadas pelo governo, gerando confrontos ao longo da gestão e um simulacro de coexistência pacífica no último ano. De qualquer forma, porém, o que terminou estabelecido, implícita ou explicitamente, é que governar tinha suas particularidades e que, portanto, era correto ter uma maior autonomia à frente da Prefeitura. Os limites e as áreas fronteiriças, bem como os pontos de

[181] Apesar do PT em São Paulo ter deliberado que não apoiaria nenhum candidato no segundo turno, a Prefeita manifestou publicamente seu apoio a Fleury do PMDB. Dentre outros, ver Cypriano (1995).

interconexão, porém, terminaram sem uma delimitação e uma localização mais precisas. Devido a isto, em alguns momentos do governo e posteriormente, foi gerado um discurso em que se contrapunha, no fundamental, o partido programático e o partido governante, como se a proposta do partido fosse uma coisa e governar a cidade fosse outra bem diferente.[183] No fundamental, diríamos, ocorreu o mesmo que em Fortaleza só que com o sinal trocado, isto é, enquanto o PT do Ceará cobrava uma postura mais governativa em São Paulo ele aferrava-se mais às generalidades do programa. Mas havia um ponto em comum, no caso a postura do partido visando controlar seus governos.

A visão inicial, de que bastaria assumir o governo e ter vontade política para implementar as diretrizes foi sendo destruída progressivamente. Concluiu-se também que o Estado, especialmente no plano local, não era algo tão simples como parecia à primeira vista, que governar era mais complexo e eivado de contradições e que o atendimento de todas as demandas dos setores populares não poderia ser feito de forma imediata e completa.[184]

Dessa forma, compreende-se em termos gerais as reorientações ocorridas durante o governo petista no tocante à implementação das diretrizes. A grosso modo, podemos lembrar que os conselhos criados pela população, autônomos do partido e do Estado, deliberativos e de âmbito geral no município, não existiram, como em Fortaleza. O que terminou predominando, com exceção da área da saúde, foi o que Luiza Erundina denominou de conselhos institucionais setoriais, alguns conselhos intermediários e os conselhos gestores, induzidos pelo governo. A fragilidade e a heterogeneidade dos movimentos sociais, a centralização das decisões do governo e o condicionamento das ações à legalidade, como na área de habitação, dificultaram uma maior implementação da proposta.

Quanto à inversão de prioridades, o governo petista, premido pelas dificuldades financeiras e o isolamento político, iniciou uma reorientação sobre o entendimento da diretriz ao decidir autonomamente suas principais atividades e incluir, em alguns casos, o atendimento das demandas de outros segmentos além dos setores populares, como os empresários da construção civil. O seu novo *slogan*, governar para todos, expressou, de uma maneira ou de outra, esta mudança. A escolha dos transportes como a principal prioridade, descolada da participação e motivada por outras razões, materializou a inflexão. Além do mais, outras iniciativas que flexibilizaram a maneira de tentar implementar a diretriz, como as parcerias na educação (MOVA) e habitação (mutirões), instituiram uma nova estratégia governamental. A prova de que não tratou-se de algo isolado, mas outra postura referente às prioridades, pode também ser vista através das observações da Secretária da SEHAB, Ermínia Maricato. Segundo ela, a partir da metade da

---

[182] Estamos nos referindo, especialmente, às Resoluções do encontro de 1993, isto é, após o fim do governo petista.

[183] Essa suposta incongruência entre o programa partidário e o exercício do governo, reapareceu publicamente e de maneira enfática durante as eleições municipais de 1996. A então candidata, Luiza Erundina, por exemplo, deixava clara esta dicotomia quando afirmava que teria errado muito e agora seria a Prefeita da cidade e não do PT. Cf. A NOVA ... (1996).

[184] A reflexão posterior de Luiza Erundina é bem expressiva a este respeito. Segundo ela, haveria uma diferença muito grande entre ser oposição e ser governo. No início considerava que, apenas havendo vontade política, todas as reivindicações populares poderiam ser facilmente atendidas. Porém, o poder municipal seria muito limitado e ocorreriam contradições entre quem estar no governo e quem demanda investimentos. Ver, Erundina (1996).

gestão houve alguma flexibilização da opção radical pelos pobres, tendo-se como exemplo os maiores investimentos no centro da cidade (iluminação, recuperação de edifícios históricos, *shows* musicais, obras paisagísticas e viárias como o projeto referente ao Vale do Anhangabaú e Boulevard São João). Mesmo sem um programa específico, acabou-se com a dicotomia centro-periferia e não viu-se mais o centro como algo burguês, como achavam no início alguns vereadores e integrantes do governo, mas como o espaço mais democrático e popular e esta orientação marcou um novo rumo do governo.[185]

Essa mudança de postura e de tratamento da diretriz, entretanto, não deve levar à conclusão de que ocorreu um abandono da inversão de prioridades. Na verdade, terminou havendo por parte do governo uma maior flexibilidade. Ao invés de uma espécie de bipolaridade estrita entre explorados e exploradores, oprimidos e opressores, políticas econômicas e financeiras convencionais nos municípios (grandes obras etc.) e políticas sociais e centro e periferia, adotou-se uma outra visão mais matizada e levou-se mais em conta as mediações. A Secretária Ermínia Maricato, remete a questão para um plano mais geral e afirma que não foi criada uma base social suficiente para mudar a correlação de forças e que permitisse a inversão de prioridades (diríamos, mais radicalmente como se pensava antes) e contrariasse os interesses históricos estabelecidos.[186] Mas a mesma Ermínia Maricato, em outro texto, diz que as prioridades foram invertidas, uma vez que em lugar da construção de grandes obras, como antes, o orçamento em educação, saúde, transporte, abastecimento e habitação foi ampliado[187]. Já para Kowarick e Singer (1993), a experiência de São Paulo teria mostrado que a inversão de prioridades e a promoção da distribuição de renda para os grupos menos favorecidos foi possível a partir do momento em que foi ampliada a capacidade de negociação e mediação entre empresários e trabalhadores e entre estes últimos, como no caso da municipalização dos transportes. Ou seja, para estes autores, implicitamente, não seria com a pressão popular que se poderia efetivar uma política redistributiva no plano municipal mas através da negociação política.

No tocante às transformações do Estado no plano local, a democratização via participação deliberativa dos setores populares no processo decisório ficou bem aquém do programa partidário e da postura anterior de Luiza Erundina. Apesar de introduzir de forma mais enfática no discurso uma outra diretriz, no caso a descentralização, ela esbarrou, segundo o Diretório Municipal e alguns autores,[188] na centralização ligada ao que o partido passou a chamar de núcleo de governo, no caso a própria Prefeita, os Secretários de Planejamento, Finanças e de Governo. Para a Prefeita e alguns membros de sua equipe, embora não desçam a detalhes, a responsabilidade sobre a não implementação da descentralização deveria, ao contrário, ser creditada ao partido. Na versão de Luiza Erundina, o PT não teria levado adiante a proposta das subprefeituras com câmaras locais e com representantes dos conselhos populares, pois o

[185] Consultar Maricato (1997).
[186] Ver Maricato (1991).
[187] Cf. Maricato (1996).

partido queria uma administração centralizada e ao mesmo tempo uma gestão democrática.[189] Para Raquel Rolnik, adotando discurso semelhante, existia uma incongruência no partido uma vez que havia uma expectativa quanto à democratização da gestão e, simultaneamente, desejava-se, dentro do PT, um planejamento centralizado e tecnocrático.[190] O que não é bem explorado por ambas, como poderiam dizer Keman e Budge (1990), é que a existência de frações, grupos ou tendências partidárias terminaram também exercendo influência na implementação das propostas.

Como vimos, as duas versões sobre a não implementação da descentralização são contrapostas. Ao nosso ver, é mais um indicativo da ausência de uma estratégia geral unificada na relação entre a instância partidária e o governo ou mesmo dentro deste.

Um dos poucos pontos que atingiu um grande consenso, foi sobre a transparência. Mesmo que ela tenha sido reconhecida, inclusive pelo Diretório Municipal, este aspecto não levou à democratização do Estado como estava prescrito genericamente no programa partidário e expresso nos desejos iniciais do governo petista.

No que tange ao vínculo entre a estrutura e funcionamento interno do Estado no plano local e a oferta de bens e serviços, assistimos também a outra inflexão, neste caso a que remete à estatização e administração direta. Quanto a isto, o governo petista passou a assumir muito mais uma espécie de papel de regulador do que propriamente de produtor direto de bens e serviços. Os exemplos dados como a municipalização dos transportes, o MOVA e os mutirões são bem típicos neste aspecto.

O conjunto dessas mudanças introduzidas pelo governo petista, dada a importância da cidade e as questões levantadas, de uma maneira ou de outra terminou exercendo influência no PT. Embora nem todos os autores estabeleçam diretamente uma ponte entre a experiência de São Paulo e as transformações no programa nacional do partido, alguns terminam, direta ou indiretamente, tocando no assunto. Na visão de Jacobi (1994), a ênfase na plataforma classista, politicamente estreita e pautada por princípios programáticos dogmáticos e deterministas, mudou para temas como moralidade na coisa pública, valorização da cidadania e convivência com interesses múltiplos e diversos e a concepção democrática passou a ser associada à eficiência administrativa, ampliação do arco de alianças e rompimento com a visão classista. Para Kowarick e Singer (1993), a experiência de São Paulo representa, em função das dimensões da cidade, uma escola de governo bastante complexa e que teve importância vital nas diversas reorientações programáticas do PT em âmbito nacional. Já Couto e Abrucio (1993), por sua vez, afirmam que existe uma correspondência entre a maior abertura para as alianças em São Paulo e no plano nacional. Apontam a intenção de candidatos posteriores a prefeitos formarem coalizões, incluindo partidos que não estavam estritamente dentro do que era considerado o campo socialista. Desta feita, o PT não ocuparia a

---

[188] Para Sánchez (1997), com o fechamento dos NRPs em meados de 1990, bem como o subsequente esvaziamento das ARs, a proposta de descentralização foi abandonada.
[189] Cf. Bimbi (1996).
[190] Ver Rolnik (1990).

cabeça de chapa em alguns casos e as alianças não seriam meramente pontuais. Como exemplos, citam as eleições de 1990 onde ocorreram alianças em 24 dos 27 estados no Brasil e, em 20 deles, sem candidatos majoritários petistas. Também nas eleições de 1992, os autores lembram as 53 prefeituras ganhas pelo partido e, no conjunto, alianças em 101 municípios. Finalmente, Ruscheinsky (1996) refere-se mais especificamente à habitação e diz que a proposta de autogestão e articulação entre a política habitacional urbana e meio ambiente assumiu maior importância dentro das experiências dos governos.

A influência da experiência do governo petista de São Paulo, portanto, é algo consensual, pelos menos para os autores citados. Quanto ao significado teórico-político do exercício de governo, as mudanças na linha política (alianças etc.) e as inflexões nas próprias diretrizes e nas respectivas maneiras de tentar implementá-las, as conclusões caminham também na mesma direção: abandono da proposta estritamente classista; maior autonomia perante às instâncias partidárias e o movimento social; reorientações do governo e uma maior abertura para a democracia representativa e o pluralismo político; respeito à legalidade; passagem de uma lógica revolucionária para uma política programática (mesmo deixando de adotar alguns pontos do programa, como a estatização dos transportes) e a formulação de políticas públicas; abandono de um partido articulador de interesses para um partido conciliador de interesses ao incluir, além dos setores populares, segmentos de classe média e o empresariado; adoção de uma postura republicana democrática, etc. Em outras palavras, a experiência do governo petista em São Paulo teria propiciado algumas transformações básicas que estariam levando o PT a assumir a condição de partido governante. .

Essa conclusão geral, explicitada claramente pela maioria dos autores, contudo, requer algumas observações. A primeira delas, é que a experiência de São Paulo, como qualquer experiência, tem suas particularidades e não é correto generalizá-la diretamente para outros contextos, como veremos depois sobre Porto Alegre no tocante à democracia representativa, condicionamento das ações à legalidade, processo de definição das prioridades etc. A segunda e estreitamente ligada à anterior, é que a dimensão das cidades tem uma importância muito grande como ressalta Pinto (2000); a terceira, segundo Maricato (1997), é que não se pode atribuir exclusivamente às instâncias partidárias e ao governo algumas dificuldades como aquelas referentes às alianças, como se a maioria dos vereadores estivesse predisposta a um entendimento para uma mudança na cidade de São Paulo, não representassem interesses contrários às propostas do PT e fossem suficientemente flexíveis para uma negociação política nos moldes democráticos. A quarta e última, é que é necessário que se leve na devida conta a herança deixada pelas gestões anteriores que também condicionarão, em grande parte, o desempenho do governo e as tentativas de implementar as diretrizes.

CAPÍTULO 3

Continuidade e mudanças em Porto Alegre (1989-1992, 1993-1996 e 1997-2000)

Embora em termos nacionais, a primeira vitória eleitoral do PT em Porto Alegre tenha criado uma expectativa menor que a de São Paulo, nem por isto deixou de despertar grandes esperanças de transformações imediatas na capital gaúcha. Essas mudanças iniciais e as outras ao longo do processo, apesar das dificuldades em implementá-las, terminaram conformando uma espécie de padrão que atualmente serve de referência para o PT e outros governos nos planos nacional e internacional.[1] Diferente de outros municípios e com exceção de Icapuí no Ceará e Angra dos Reis no Rio de Janeiro,[2] Porto Alegre tem sido governada pelo PT desde 1989 e representa um dos exemplos de consolidação do partido à frente da Prefeitura. No início, o Prefeito foi Olívio Dutra que governou de 1989 a 1992. Num segundo momento, Tarso Genro foi o titular do Executivo de 1992 a 1996. A terceira administração, de 1996 a 2000, teve como Prefeito Raul Pont e nas últimas eleições o PT ganhou novamente com Tarso Genro e foi iniciada a quarta gestão consecutiva do partido.

A continuidade da gestão petista, evidentemente, veio trazer implicações distintas em relação a outras cidades administradas pelo PT. Nesse sentido, o fator tempo, apontado como algo importante por alguns autores como Beyme (1985) e Ware (1988) e a atenção dispensada por Budge e Keman (1990) aos vínculos entre os governos anteriores e os subsequentes, são bem expressivos nos governos petistas de Porto Alegre, já que potencializaram as mudanças e consolidaram, dentre outros, o conhecido Orçamento Participativo (OP). Além do mais, membros de outros governos do partido têm chamado também a atenção para a questão do tempo e seus efeitos sobre a implementação das diretrizes,[3] confirmando, portanto, sua importância.

Do ponto de vista analítico, Porto Alegre apresenta outras vantagens para nosso estudo, uma vez que, além da continuidade foram formuladas e explicitadas de maneira mais claras muitas das idéias norteadoras dos governos petistas, suas dificuldades e inflexões, permitindo um conhecimento melhor das suas proposições e atividades. No tocante ao procedimento a ser adotado na análise da capital gaúcha, continuaremos centrando nossa atenção nas principais diretrizes partidárias, isto é, participação popular, inversão de prioridades e mudanças no Estado no âmbito local. Porém, devido à continuidade petista em três governos, teremos que orientar nossa exposição de maneira um pouco diferente e daremos os seguintes passos: destacaremos algumas particularidades políticas de Porto Alegre que ajudem na compreensão do êxito do PT na cidade; traçaremos um painel geral

[1] A influência e o reconhecimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre, hoje é bastante evidente. Já em 1996, em torno de 70 municípios brasileiros estavam tentando implantar a experiência com base na capital gaúcha. Registre-se também, sua escolha para o Habitat II ou cúpulas das cidades em Istambul em 1996. Ver, por exemplo, A EXPERIÊNCIA ... (1996). Para não nos alongarmos, poderíamos citar estudos comparativos tendo por base o governo pestista como os de Moura (1997) e Avritzer (2002).

[2] Sobre Icapuí, o PT já estar na quinta gestão. Consultar Silva [199.}. No tocante a Angra dos Reis, o partido vinha governando desde 1989 mas perdeu o governo nas eleições de 1996.

[3] É o caso, por exemplo, de Ermínia Maricato, que foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo petista no período de 1989 a 1992. Cf. Maricato (1997).

contemplando de maneira introdutória os três governos petistas, incluindo-se os resultados eleitorais e as relações entre as instâncias partidárias e os governos; dispensaremos maior atenção ao primeiro governo (1989-1992) e passaremos a comparar os demais com ele, mostrando o que continuou, o que foi mudado, as reorientações e complementações das diretrizes etc.; analisaremos as diretrizes nos diferentes governos; ao final, teceremos alguns comentários gerais sobre a experiência.

Entretanto, as particularidades não significam que o início e a continuidade dos governos petistas não tenham enfrentado obstáculos, sendo muitos deles, inclusive, semelhantes às situações passadas por outros governos municipais do PT. Além do mais, a herança das gestões passadas, os problemas urbanos de uma cidade de grande porte com uma população total em torno de1 milhão e 300 mil habitantes, a tradição política da cidade e o perfil do partido e outros elementos condicionaram a gestão em Porto Alegre. Afinal, como ressaltou o Prefeito eleito em 1989, Olívio Dutra, era a primeira vez que a esquerda iria governar a capital gaúcha[4] e constituía algo novo e, de certa forma, uma incógnita.

Já em 1995, durante o segundo governo petista, eram levantadas algumas questões que pudessem lançar luz sobre o êxito do partido. A socióloga Ana Clara Torres Ribeiro, por exemplo, ressaltava que seria necessário que se estudasse as situações municipais (história e sociedade local e experiências históricas concretas) onde teriam existido continuidade administrativa de governos de esquerda, lembrava que os acontecimentos em Porto Alegre não ocorreram em São Paulo e poderiam não haver em Belo Horizonte. Referindo-se especificamente à capital gaúcha, ressaltava que a participação da população era antiga na cidade, que existiu uma frente articulada de partidos progressistas para dar sustentação ao governo petista e apontava, simultaneamente, a experiência administrativa progressista acumulada dos técnicos da Prefeitura e adaptável a uma administração democrática da cidade. O cientista Jairo Nicolau, levantava mais ou menos as mesmas questões ao referir-se à grande quantidade de pessoas participando em Porto Alegre, no caso 100 mil pessoas. Para ele, o Rio Grande do Sul seria uma exceção e algo singular no Brasil e relevava: a grande politização; a força e a solidez dos partidos, levando a que as pessoas não mudassem de um partido para outro sem custos; exigência de coligações diferentes daquelas mais habituais no Rio de Janeiro. Concluía ele, que uma administração petista de Porto Alegre não poderia desconsiderar os partidos e por isto conseguia mobilizar as 100 mil pessoas, diferenciando-se, assim, de outros lugares.[5]

Os elementos citados rapidamente, oferecem algumas pistas importantes para entendermos os governos petistas de Porto Alegre. Não obstante o risco de nos estendermos em demasia, é necessário resgatar alguns aspectos históricos e agregar novas informações, tais como: a tradição política do Rio Grande do Sul e particularmente de Porto Alegre, onde a herança positivista exerceu grande influência no modelo administrativo (forte presença do governo e suas iniciativas importantes, administração pública mais permeável às reivindicações populares, quantidade de serviços maior, em termos

[4] Ver Dutra (1992).
[5] Intervenção da socióloga e do cientista político no *Seminário Democracia e Poder Local*, promovido pelo Centro João XXIII/IBRADES, nos dias 23 a 25 de junho de 1995 no Rio de Janeiro. Cf. Lesbaupin (1996).

proporcionais, que em outras capitais etc.); um papel também relevante atribuído ao governo pelo trabalhismo; bipolarização político-partidária e uma conotação mais popular do trabalhismo no Rio Grande do Sul (base social e política nos sindicatos e bairros, presença significativa das Associações de Moradores iniciadas já na década de 1940, conselhos municipais criados nos anos de 1950, Prefeitura de Brizola antes de 1964 com um papel ativo do Estado no plano local, abertura à participação e atendimento às reivindicações como saneamento básico, educação e outras); a grande mobilização e organização popular nos bairros, ao ponto de já em 1959 ter sido criada a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro (FRACAB).

No período do regime militar o forte movimento de bairro foi retomado e ampliado, grupos de esquerda passaram a dirigir a FRACAB a partir de 1979, surgiu a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA) em 1983, o movimento aumentou sua combatividade e grau de coesão, criou-se novas Associações de Bairro e alguns Conselhos Populares e, já em 1985, o movimento de bairro propunha a participação no orçamento municipal e nos conselhos municipais ligados à Prefeitura. Finalmente, apesar do não cumprimento de várias promessas de participação o governo municipal de Alceu Collares do PDT, entre 1986 a 1988, terminou possibilitando alguns avanços em termos da própria participação ao discutir o assunto com as Associações de Moradores.[6] Mesmo pautando-se muito mais por uma única audiência pública, dois seminários e a formação de uma comissão com os movimentos populares e a elaboração de um projeto limitado de conselhos, que terminou sem aprovação na Câmara, o governo de Alceu Collares, ao estimular inicialmente a participação, incentivou, apesar das desilusões, o interesse sobre os vínculos dos setores populares com a Prefeitura e a discussão do assunto, como ressalta Moura (1989).

Podemos dizer, portanto, que O PT no Rio Grande do Sul e particularmente em Porto Alegre foi bastante favorecido pela tradição política gaúcha, na importância atribuída aos partidos políticos, na presença de movimentos sociais etc. Em outras palavras, não foi a composição social do partido que determinou as suas particularidades, uma vez que não se diferenciava muito de cidades como Fortaleza e São Paulo no período do primeiro governo petista, pois predominava o setor terciário em Porto Alegre. Inexistia, portanto, uma classe operária de dimensões semelhantes ou equivalente em termos proporcionais à do ABC paulista, ficando muito mais restrita às pequenas e médias indústrias vinculadas ao mercado local.[7] Assim, podemos falar, pelo menos hipoteticamente, que não foi a estrutura econômica que condicionou, de imediato, o perfil político do PT.

Em relação ao Rio Grande do Sul como um todo e a formação do PT, deve-se destacar a importância de sindicalistas, especialmente os bancários com uma influência mais difusa e os metalúrgicos, com maior inserção na região da Grande Porto Alegre e, com menor relevância, os militantes das CEBs e Pastorais da Juventude e Operária da Igreja Católica no meio urbano. Na área

[6] Sobre as particularidades da política gaúcha, em especial o trabalhismo, ver Pont (1985). Para uma visão mais global e histórica da tradição política gaúcha, suas especificidades e o vínculo com o primeiro governo municipal do PT, consultar Menegat (1995;1995a). No tocante à influência do positivismo no perfil urbanístico da cidade, cf. Weimer (1993). Ver também sobre o positivismo no Rio Grande do Sul, Constantino (1999).

[7] Quanto ao perfil industrial de Porto Alegre consultar, dentre outros, Furtado (1993).

rural, merecem destaque os grupos de base da mesma Igreja Católica com presença nas regiões das Missões e Alto Uruguai, principalmente num trabalho político ligado à posse da terra e ao minifúndio. Do ponto de vista dos grupos de orientação marxista, deve ser relevado a DS, fundada já em 1978 e que participou desde o início da fundação do PT.[8] No que tange a Porto Alegre em particular, além da presença dos grupos citados, foi fundamental a entrada em bloco da corrente ou tendência socialista do MDB, que era um setor vinculado diretamente aos estudantes e que tinha sido criada anteriormente pelo Setor Jovem Metropolitano de Porto Alegre. A forte presença política deste segmento, que também particulariza Porto Alegre, era traduzida por propostas programáticas mais articuladas como a autonomia dos movimentos sociais. Agregue-se a isto, o fato de que o grupo passou a criar núcleos em escolas, vilas populares e fábricas e apoiava as oposições sindicais e os movimentos sociais urbanos de uma maneira geral, expressando alguma vinculação com as classes populares.[9] Por conseguinte, de certa forma já existiam previamente forças políticas que transferiram depois para o PT em Porto Alegre sua experiência, peso político e algumas propostas programáticas importantes.

Não é por acaso, que se observa que a maioria dos militantes petistas de Porto Alegre tenha passado pelo movimento estudantil, isto é, 63%. Em seguida, vamos encontrar o movimento sindical e de bairro[10] e, no caso deste último, sua presença marcante também diferencia a capital gaúcha de outros lugares. Em relação ao movimento estudantil, se por um lado pode ter trazido nos primeiros momentos os vícios de origem dos setores médios e deste tipo de militância (geralmente marcado pelo sectarismo etc.), por outro, favoreceu uma postura de debate que deixou marcas positivas no partido.[11]

Diferente do estado de São Paulo, em especial do ABC, porém, o crescimento do PT gaúcho foi lento e progressivo, ampliado muito mais a partir do seu primeiro governo em Porto Alegre. Nas eleições de 1982, para se ter uma idéia, o partido obteve somente 3,9% dos votos para governador em Porto Alegre e só conseguiu eleger um vereador em todo o Rio Grande do Sul, na capital gaúcha. Nos pleitos municipais posteriores, sua ampliação já foi visível, tendo atingido 11,5% para Prefeito em 1985 e eleito sucessivamente os prefeitos até o momento. A esses resultados, que veremos adiante com detalhes, devem ser acrescentadas novas informações relativas às particularidades do PT em Porto Alegre, especialmente quando comparadas em termos sintéticos com Fortaleza e São Paulo. Uma delas, diz respeito à própria origem do partido no Rio Grande do Sul em geral e na capital gaúcha especificamente, onde pontificaram desde o início acirrados debates mas resguardando-se a unidade e maior responsabilidade perante o partido, bem como a instituição da proporcionalidade onde as diferentes tendências políticas eram representadas de acordo com seu respectivo peso.[12] Além do mais, a organização prévia e a formulação consensual de alguns pontos básicos e gerais do partido antes de assumir o primeiro governo municipal em 1989, já estavam presentes. Em 1984, foi criada a Fundação

[8] A respeito do Rio Grande do Sul como um todo, cf. Natividade (1996).
[9] Sobre o assunto, ver Pont (1985) e Menegat (1995).
[10] Ver Gaglietti (1998).
[11] Para Carlos Atílio Todeschini, Secretário de Assuntos Institucionais do PT gaúcho em 1999, o fato de muitos militantes petistas terem passado pelo movimento estudantil teria ajudado bastante a criar um clima de constante debate no partido. Cf. Todeschini (1999).

Wilson Pinheiro no Rio Grande do Sul, tendo como objetivos estabelecer vínculos do partido com a sociedade e ampliar o seu raio de influência.[13] Nas eleições municipais de 1985 o então candidato a Prefeito, Raul Pont, também defendia, embora sem maiores detalhes quanto às mediações entre a representação política e a democracia direta, claramente a proposta dos conselhos populares como uma maneira de democratizar a gestão e diferenciar-se da visão de Conselhos Municipais legalizados e defendidas pelo PDT e do caráter apenas consultivo propugnado pela Aliança Democrática (PMDB/PFL e PC do B). Para o PT, os conselhos populares deveriam ser autônomos e contrapostos ao Estado, formados através da auto-organização e tendo como base as Associações dos Moradores.[14] Como vemos, a proposta dos conselhos populares assemelhava-se em grande parte à campanha em Fortaleza e São Paulo, contudo especificava sua formação e entrava em mais detalhes.

Os exemplos mais claros quanto à organização e a iniciativa de elaboração de propostas de governo, vão aparecer um ano antes das eleições municipais de 1988, ou seja, o PT gaúcho e principalmente o de Porto Alegre já davam passos significativos e anteriores para ser um partido programático e governante no plano local. Em maio de 1987, a direção estadual criava o Grupo de Política Municipal e no final de setembro realizava o Seminário de Política Municipal com filiados e militantes. Ainda em 1987, foi elaborado um documento denominado *Gestão democrática e popular* e nele afirma-se que a participação popular seria a essência deste tipo de gestão e que os conselhos populares, enquanto fóruns de discussão política e participação popular no governo, deveriam também ser autônomos perante ao Estado e ao partido, com poder deliberativo sobre a política geral do governo, a definição das prioridades e elaboração do orçamento municipal. A longo prazo, os conselhos deveriam ser encarados como embriões revolucionários e um contra-poder político em relação à burguesia. Procurava-se desta maneira, evitar o que se considerava uma falsa co-gestão e, simultaneamente, ampliar o espectro da participação e fortalecer os conselhos, não reduzindo-os apenas à militância petista. Essa visão de conselho, ligada à idéia de uma democracia de base e também inspirada nos *sovietes*, era algo comum às várias tendências políticas do partido e mesmo que tenha mudado posteriormente, indicava um consenso programático geral em torno do significado de uma gestão democrático e popular. Também havia concordância quanto a um dos papéis do PT, no caso disputar a hegemonia no interior do movimento operário e popular.

Além do Seminário de setembro de 1987, no início de 1988 houve outro evento importante antes das eleições, no caso a IV Convenção Municipal do PT em maio e que objetivou debater pontos para um programa de democratização da gestão municipal e escolher os candidatos a Prefeito e Vice. Nesta Convenção, em que foram escolhidas as candidaturas de Olívio Dutra e Tarso Genro, foi aprovado um documento do Diretório Metropolitano de Porto Alegre intitulado *Plataforma para a*

---

[12] A este respeito, ver as várias entrevistas com pessoas importantes do PT no Rio Grande do Sul (Olívio Dutra, Tarso Genro, Raul Pont etc.) e as próprias conclusões do autor em Azevedo (1997).
[13] Cf. Natividade (1996).
[14] Ver Menegat (1995). É bom lembrar que em Fortaleza no mesmo período, a candidata Maria Luiza Fontenele, como ela mesmo admite, tinha apenas uma vaga idéia sobre o assunto. Já em São Paulo, mesmo após três anos da eleição municipal de 1985, na campanha de 1988 não havia consenso partidário sobre os tipos de conselhos a serem criados e, como mostramos, Luiza Erundina defendia uma concepção e Plínio de Arruda Sampaio outra.

Prefeitura de Porto Alegre.[15] No documento, uma das primeiras coisas que chama a atenção é a importância atribuída às propostas programáticas, isto é, adotava-se, embora genericamente, uma postura de partido programático. Esta postura era explícitada, quando se deixava claro que o programa do PT seria socialista e que as propostas apontadas deveriam ser entendidas e relacionados a um momento de acumulação de forças, inclusive no sentido programático. Contudo, isto não deveria impedir que se fizesse propostas para a Administração Municipal e que houvesse um programa ligado à alternativa dos trabalhadores. De certa forma, portanto, antecipava-se as resoluções do V e doVI Encontros Nacionais do PT. Distinguia-se também, as diretrizes gerais de propostas setoriais com habitação e educação e apontava-se algumas linhas de ação. Reconhecia-se em diferentes áreas como meio ambiente, direitos humanos e segurança pública, que as formulações ainda encontravam-se num nível demasiado geral e preliminar, embora em outras, como finanças, fossem fornecidos dados sobre a situação a ser encontrada. Além do mais, apontava-se para a necessidade de conhecer outras experiências de prefeituras petistas no Brasil. Lembrava-se igualmente da distinção entre o poder no sentido mais geral e um governo municipal o que, direta ou indiretamente, levava a que não fosse superestimado o raio de ação de um governo no plano local.

A *Plataforma* aprovada ainda continha algo central, que era a sua vigência independente dos candidatos escolhidos. Tanto que se exigia dos candidatos (incluindo-se vereadores), que assumissem um compromisso público com as posições do partido. Neste sentido, poderíamos dizer que, independente do candidato e vice que fossem escolhidos e que iriam governar Porto Alegre, a instância partidária já tinha uma proposta geral para os futuros governantes e não abria mão de desempenhar um papel importante no processo.[16] Ainda na Convenção, constituiu-se a Frente Popular juntamente com o PCB e o PSB. Quanto às prioridades, estavam definidas e explicitadas num panfleto através de três pontos considerados fundamentais: criar espaços sólidos de participação, fiscalização e controle popular sobre a Prefeitura através de consultas em decisões importantes e o acolhimento das propostas da cidade; apoio concreto às lutas do povo organizado na conquista de seus direitos e da sua dignidade; inverter as prioridades das administrações municipais passadas e redirecioná-las para a saúde, habitação popular e redução do custo de vida.[17] Acrescente-se a essa organização anterior e propostas minimamente formuladas e consensuais, o fato de que já em 1987, como aponta Menegat (1995), o PT de Porto Alegre mostrava-se bastante otimista quanto à uma vitória, pois as informações indicavam que estava em primeiro lugar com 20% em termos de preferência partidária. Nesse sentido, a possibilidade real de ganhar a eleição em 1988 deve ter fortalecido de uma maneira ou de outra uma postura mais aberta à formulação de propostas governamentais. Tanto foi assim, que a plataforma

[15] A este respeito, ver Augustin Filho (1994).
[16] O documento intitulado *Plataforma para a Prefeitura de Porto Alegre*, foi publicado pelo Comitê Eleitoral do Diretório Metropolitano – Porto Alegre. Embora não conste a data, sabemos a partir de outras fontes como Augustin Filho (1994) que ele é de maio de 1988.
[17] O documento de 1987 intitulado *Gestão democrático e popular*, foi elaborado pelo Partido dos Trabalhadores-RS/Grupo de Política Municipal em novembro de 1987. Está citado e parcialmente transcrito em Menegat (1995). Quanto ao panfleto, também referido pela autora, ela não especifica o título e data.

eleitoral e a proposta inicial de governo foram feitas através da constituição de grupos de trabalho e militantes atuando em diferentes temas, como lembra Sell (2000).

Quanto à escolha de candidatos para os cargos majoritários em 1988, votaram mais de 1.000 filiados em Porto Alegre e foram apresentados para Prefeito os nomes de Olívio Dutra (sindicalista e a principal liderança do PT no Rio Grande do Sul, pertencente à tendência política Articulação), Flávio Koutz (jornalista e apoiado pelos grupos marxistas, inclusive a DS que era a corrente mais forte na capital gaúcha) e Tarso Genro (advogado e membro na época do então PRC). No resultado geral, Olívio Dutra ficou em primeiro ganhando com uma pequena diferença de votos de Flávio Koutz e por último Tarso Genro. Como o segundo colocado não aceitou ser o vice, o terceiro lugar terminou assumindo, conformando, assim, a chapa Olívio Dutra para Prefeito e Tarso Genro para Vice.[18] A renúncia de Flávio Koutz, entretanto, não implicou em graves problemas que não fossem resolvidas no processo quanto ao futuro relacionamento entre as instâncias partidárias e o governo. De certa forma, a composição da chapa majoritária que terminou constituindo o primeiro governo na capital gaúcha, com o titular de uma tendência política e o vice de outra, reproduziu a convivência original não hegemonista dos diferentes grupos internos do partido, garantindo a presença das minorias e sem abalar a unidade interna do PT, tão acentuada por Azevedo (1997). Ao mesmo tempo, como ressalta Harnecker (2000), comprovou o critério da proporcionalidade e inaugurou o primeiro momento da alternância dos diferentes grupos no governo municipal de Porto Alegre.

A campanha eleitoral, guardou uma sintonia com as elaborações anteriores ao período e a citada *Plataforma*, inclusive denotando a ausência de formulações mais dirigidas quanto à estrutura e funcionamento internos da Prefeitura, uma vez que, o centro da atenção sobre o Estado estava norteado pela idéia dos conselhos populares e do duplo poder. Neste sentido, é que o candidato Olívio Dutra propunha o vínculo dos conselhos populares com a inversão de prioridades e atribuía a eles um papel importante na definição e fiscalização da ação governamental,[19] isto é, como em Fortaleza e São Paulo. Além do mais o *slogan* de campanha, que era Coragem de Mudar, procurava demarcar claramente posições com o governo municipal de Alceu Collares, denunciando que este não teria assumido os compromissos reais de participação.[20]

Observando-se o Quadro IX, como em Fortaleza e em São Paulo, a votação do PT vai girar em torno de um terço dos votos.[21] Já o PDT, surge como o segundo partido mais forte na capital gaúcha e atesta ainda a forte tradição trabalhista no Rio Grande do Sul. Além do mais e também como relevamos nas outras cidades estudadas, a legitimidade inicial, ao levar-se em conta a votação, não apresentava-se tão forte ao ponto de viabilizar de imediato as diretrizes e propostas, até porque a Frente Popular incluia somente o PCB como outro integrante.

---

[18] Consultar Fedozzi (2000).
[19] Sobre a defesa dos conselhos populares na campanha eleitoral, dentre outros ver Silveira (1997).
[20] Menegat (1995). Sobre a campanha eleitoral de Alceu Collares e seu governo, ver Moura (1989).
[21] Como estamos analisando os três governos, por ora faremos rápidos comentários sobre os resultados eleitorais apenas sobre o primeiro. Igualmente no tocante à Câmara de Vereadores, adotaremos o mesmo procedimento.

Quadro IX

Votação das coligações a Prefeitura de Porto Alegre

(1988-1992-1996)

1988		1992				1996	
		1° turno		2° turno			
COLIGAÇÃO	**% DE VOTOS**	**COLIGAÇÃO**	**% DE VOTOS**	**COLIGAÇÃO**	**% DE VOTOS**	**COLIGAÇÃO**	**% DE VOTOS**
FP (PT/PCB)	34,35	PT/PPS/PSB/PV/PC	40,76	PT/PPS/PSB/PV/PC	**54,84**	PT/PCB/PPS	51,97
PDT	21,96	PMDB/PC do B	15,94	PMDB/PC do B	35,81	PSDB/PL/PSC/PSL/PFL	21,27
ADP	13,02	PDT	11,40	-	-	PPB	6,12
PMDB	10,00	PTB	7,13	-	-	PDT/PC do B	5,31
PL	6,75	PDS	4,32	-	-	PMDB	5,12
PSB	1,83	PSDB	2,40	-	-	PTB	3,11
PC do B	0,37	PDC/PL	1,85	-	-	PST/PMN/PSD/PRN	0,62
-	-	PRN	0,42	-	-	PRONA	0,51
-	-	PSC	0,20	-	-	PSB	0,49
-	-	PST	0,20	-	-	PRP	0,37
-	-	-	-	-	-	PSTU	0,16
-	-	-	-	-	-	PAN	0,12
Brancos	8,39	Brancos	8,80	Brancos	1,31	Brancos	1,56
Nulos	3,32	Nulos	6,56	Nulos	8,32	Nulos	3,22

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS.

Quadro X

Composição partidária da Câmara Municipal de Porto Alegre

(1989 a 2000)

PARTIDO	PRIMEIRA LEGISLATURA	SEGUNDA LEGISLATURA	TERCEIRA LEGISLATURA
PT	9	10	12/10
PCB/PPS	1	1	1/0
PSB	1	-	2/1
PDT	11	9	4/5
PMDB	5	4	2/3
PDS/PPB	4	2	3 /4
PFL	1	1	1/2
PL	1	-	-
PC do B	-	1	-/1
PTB	-	5	5/6
PSDB	-	-	3/1
Bancado governista	11	11	15/12
"Fiel de balança"	11	9	4/5
Oposição	11	13	14/16
Total de vereadores	33	33	33

Fonte: Quadro transcrito de Dias (2002: 156).

Obs: ao que parece há um pequeno equívoco por parte da autora, uma vez que na última legislatura a Frente Popular PT/PCB/PPS) elegeu 14 vereadores e não 12 como está colocado no seu quadro. Sobre isto, ver os dados do TRE/RS e Rizzotti (1999). De qualquer forma, para nossa análise não muda muita coisa.

Quanto aos vereadores, os resultados eleitorais vão continuar na mesma direção. Como mostra o Quadro X, do total de 33 cadeiras na Câmara o PT vai conseguir 10 e o PCB somente 1, isto é, como em São Paulo, em torno de um terço dos votos. É verdade que o vereador do PSB vai agir conjuntamente com a Frente Popular (PT/PCB) mas, como lembra Dutra (1992), já em dezembro de 1991 o governo petista contava somente com 9 representantes. Desta forma, as tentativas e avanços na implementação das propostas governamentais não poderiam depender, unicamente, dos representantes na Câmara Municipal, mesmo levando-se em conta a mudança de composição do Legislativo ao longo de todo o período dos três governos petistas como mostra o mesmo Quadro X.

Proclamada a vitória da Frente Popular com Olívio Dutra, logo de imediato e como em outros lugares em que o PT foi vitorioso, surgiram alguns conflitos entre a instância partidária municipal e o novo governo, já que o partido temia perder o controle sobre os rumos da Administração Popular (AP). Os quadros partidários que entraram na Prefeitura, por sua vez, receavam que houvesse um excessivo controle sobre o cotidiano da governo.[22] Esse confronto latente, que em São Paulo também efetivou-se e apresentou várias faces durante os quatros anos de governo, no caso de Porto Alegre terminou, após alguns problemas, sendo resolvido a contento a partir do segundo ano do governo. Entretanto, a resolução dos obstáculos não se deu como um passe de mágica e decorreu muito mais de um duro e paciente aprendizado. Foi a partir da experiência de governar, que o programa e ações governamentais começaram a ser melhor definidas e implementadas. O primeiro ano de governo, foi bastante marcado por questionamentos, inclusive por parte do movimento social de caráter comunitário. Como ressaltam Jacobi e Teixeira (1996), o começo do governo foi tenso, uma vez que existiam ao mesmo tempo as demandas da população, o desafio para controlar a máquina administrativa e a urgência para definir as ações de governo com base na inversão de prioridades que era parte do ideário programático do PT. E, lembram os autores, como em outras cidades que o partido venceu, assumia-se o governo sem o poder. Ou, como assinala o primeiro prefeito petista Olívio Dutra, tratava-se, agora, de lidar com a grande expectativa e pressa da população para atender suas demandas reprimidas e superar o discurso meramente ideológico e denunciador das heranças passadas. Enquanto o governo petista ia tateando na formulação e resolução dos problemas, a população caminhava em outro ritmo e exigia soluções imediatas.[23]

Logo após a posse, o Prefeito eleito continuou reiterando as propostas de campanha e afirmou, por exemplo, que inverteria prioridades nas políticas públicas e apoiado nos Conselhos Populares. Deixava também claro, e aqui evidencia-se o corte classista, que os setores empresariais da construção

[22] Cf. Menegat (1995).
[23] Referindo-se às expectativas da população logo após a posse, Olívio Dutra afirmou que, enquanto o governo ia preparando as condições a população ampliou suas demandas e exigia pressa. Falando sobre as primeiras experiências, e a passagem do discurso ideológico e denunciador da herança para o contato com a população e a discussão do orçamento para 1990, diz que se aprendeu muito no entrechoque entre o discurso de campanha e a realidade. Cf. Dutra (1992).

civil, grande comércio e empresas de transporte coletivo somente seriam atendidos depois da periferia, vilas e bairros populares.[24] Tratava-se agora, entretanto, de implementar as propostas de campanha e, como em outras administrações petistas nos períodos iniciais, o primeiro governo de Porto Alegre sentiu o peso da ausência de um programa de governo mais detalhado, com linhas de ação e exequível, já que o consenso na Frente Popular e internamente no PT quanto a algumas formulações gerais, não eram suficientes. Para usar as palavras de Jorge Buchabqui, Secretário de Administração do governo Olívio Dutra, o maior obstáculo residiu na transição entre o programa partidário e a plataforma eleitoral para um programa de governo com metas, objetivos e ações previstas e viáveis, já que o PT e os outros partidos da Frente Popular caracterizavam-se por um distanciamento em relação ao poder do Estado.[25] Neste sentido, poderíamos dizer que existiam princípios e diretrizes formuladas, mas não a especificação mais sistemática e detalhada da passagem de um plano a outro.

Isso ficou evidenciado, inclusive, dentro do próprio PT. Proclamado o resultado eleitoral, a direção e os militantes do PT começaram a sentir a necessidade de elaborar, propriamente, um programa de governo. Logo depois da posse, o governo petista passou a ser cobrado pelo coletivo do PT sobre uma estratégia de ação do governo e os movimentos sociais, por sua vez, queriam uma resposta mais imediata para suas demandas.[26] Além do mais, no começo do novo governo setores do movimento comunitário liderados pelo PDT, que hegemonizava a ação nos bairros, passaram a exercer uma grande pressão. Ao mesmo tempo, outros grupos ligados à direita, semelhante a São Paulo, partiram para a ocupação de várias áreas públicas como no Bairro da Restinga, ocupação de praças e tentativas no Conjunto Guapururu, então em construção. Como ninguém assumia a autoria, segundo Santos (2000), o governo terminou fazendo um cadastramento dos ocupantes a partir dos cartórios, verificou que a maioria era de proprietários e evitou novas iniciativas do gênero.

Mas outras questões também exigiam solução imediata, como os problemas advindos da herança financeira, o transporte coletivo e outros que agravaram as dificuldades iniciais do inexperiente governo petista. Porém e diferente de Fortaleza e São Paulo, as relações entre as instâncias partidárias e governamentais, como regra, foram pautadas, apesar de algumas divergências e um intenso debate, pelo bom relacionamento. O partido no Rio Grande do Sul e particularmente em Porto Alegre tinha um nível superior de organização, maior abertura para a aprendizagem, grande peso político e funcionamento interno mais democrático adotando a proporcionalidade e, portanto, mais susceptível de uma ação consensual e homogênea no enfrentamento das questões, uma forte presença política e um papel importante na relação com a Administração. Ressalte-se, igualmente, que a Frente Popular, mesmo com algumas diferenças internas, apresentava uma postura bem mais coesa.

Isto não significava, contudo, a inexistência de divergências, mas o debate processava-se num nível mais algo de reflexão e, geralmente, buscando-se a unidade do partido. Expressivo a este respeito em 1989, por exemplo, foi a resposta que o Prefeito Olívio Dutra e o Vice Tarso Genro deram às

[24] Ver Silveira (1997).
[25] Consultar Buchabqui (1994).
[26] Ver Menegat (1995).

críticas sofridas pelo governo. Para eles, muitos não entendiam que era preciso, pacientemente, continuar minando a hegemonia burguesa e que isto deveria continuar na Administração. Ao mesmo tempo, como lembra Fedozzi (2000), diziam que o governo ressentia-se da ausência do partido no movimento de massas e apelavam para as bases partidárias, conclamando que a luta interna passasse a aglutinar o conjunto do PT visando superar as dificuldades daquele momento.

Também em 1989, houve a V Convenção Municipal do PT em Porto Alegre. Foi decidido consensualmente entre as principais tendências internas, no caso a DS (que dirigia o DM), a Articulação e a Nova Esquerda (hegemônicas no governo), que se deveria reiterar as propostas anteriores, isto é, a participação popular e particularmente os conselhos, como algo estratégico do novo governo. Desta forma, além de resguardar-se a unidade partidária, procurou-se formular um programa global para o governo (incluindo a definição do seu perfil político e as prioridades de ação), discutir o orçamento de 1990 e reafirmar a participação popular como a questão estratégica. Ao mesmo tempo, ocorreu uma polarização referente *para quem governar* e o papel do partido no governo. De um lado a DS (que controlava o DM mas não tinha cargos expressivos no governo e temia a perda da centralização da direção), de outro, a Articulação (tendência do Prefeito Olívio Dutra) e a Nova Esquerda (grupo do Vice-Prefeito Tarso Genro) que propunham governar para toda a sociedade e objetivavam um relacionamento mais amplo com a sociedade e, indiretamente, defendiam que o controle sobre o governo fosse exercido pelos militantes nos movimentos e não no DM. Considerava-se, nesta proposta, que o governo extrapolaria o PT e os próprios partidos da Frente e achavam que se deveria criar canais para a população participar do futuro do governo. Desta feita, assistia-se a mesma questão que atravessou os governos de Fortaleza e São Paulo.

Um outro ponto importante do evento e ainda relativo a estas questões, remetia às relações entre o governo e a sociedade, pois a DS enfatizava a necessidade de uma relação mais estreita com os movimentos sociais ao defender que eles fossem os interlocutores privilegiados. Já a Nova Esquerda, argumentava diferentemente e dizia que se deveria afirmar a universalização do aparelho de Estado e, mesmo levando em conta o que chamava de vontade particular dos trabalhadores, o central seria governar para toda a sociedade com um sentido universalizante. Foi então criado um Conselho Político, com a presença de todas as tendências e que deveria mediar as relações entre as instâncias partidárias e o governo ou, falando numa linguagem petista, entre o partido e a administração. Finalmente, na V Convenção foi eleito como Presidente do DM Adão Villaverde da DS,[27] expressando, como pode-se depreender, a continuidade do controle da instância partidária municipal por esta tendência política. Inclusive, o predomínio também fica bastante claro pelo caráter das resoluções do evento, onde torna-se evidente a vitória da concepção sobre os movimentos populares como principais interlocutores e a subordinação do governo ao partido.[28]

---

[27] Ver Menegat (1995).

[28] O documento tirado em 1989, foi intitulado *Administração Popular: Um projeto de Classe. Resoluções do Encontro Municipal do Partido dos Trabalhadores* e está transcrito parcialmente em Fedozzi (2000). Sobre a interlocução privilegiada com os movimentos, as resoluções afirmam que se deveria governar com eles e para eles em primeiro lugar e que o governo iria priorizar os embriões de poder popular já existentes, como a União de Vilas do Cruzeiro e outras. No tocante às relações

O início do primeiro ano do governo petista, portanto, expressou em grande parte problemas comuns com outras administrações do PT, seja na relação das instâncias partidárias com o governo, seja no tocante à implementação do programa geral do partido.[29] Diríamos que, de um lado consolidou-se um consenso geral quanto à diretriz participação popular e, de outro, a definição mais precisa da diretriz inversão de prioridades (direcionamento dos investimentos etc.). Indiretamente, contudo, o papel do Estado no plano local ainda carecia de um maior consenso e de uma maior precisão, assim como o estabelecimento dos vínculos com as ações governamentais. No começo do segundo ano, apesar dos entendimentos entre os vários grupos políticos e o estabelecimento mínimo de relações entre o partido e a administração, grande parte dos problemas continuavam. Com a crise no governo, devido ao não cumprimento dos acordos relativos à execução do Plano de Obras e as críticas e descrédito do movimento comunitário, a Comissão Executiva do DM, em janeiro de 1990, passou a cobrar a implementação das propostas de campanha como a participação popular. Em 30 de março do mesmo ano, as divergências também apareceram através da avaliação do Diretório Metropolitano do PT/PoA, onde criticava-se o governo por adotar o que chamava de teoria da universalidade e dizia-se que, ao fazer isto e tentar atender os interesses gerais da cidade, terminava-se confundindo os interesses da classe trabalhadora com os da burguesia. E ao não transformar a Prefeitura em mais um instrumento de luta contra a burguesia e o governo federal e não constituir-se em um canal orgânico com a população, o governo teria entrado num processo de desgaste e isolamento.[30]

Durante os dois primeiros anos, como ressalta Fedozzi (2000), ocorreu uma acirrada disputa téorico-política sobre o caráter e perfil político do governo, colocando de um lado os setores majoritários na direção municipal do PT (defesa de um governo para os trabalhadores, ocupação da Prefeitura como apoio logístico num processo de acumulação de forças direcionada ao confronto com as classes dominantes). De outro, um campo políico mais amplo no governo e minoritário nas instâncias partidárias (propondo que o centro da estratégia deveria ser o favorecimento da governabilidade, a disputa política da hegemonia da esquerda sobre o conjunto da sociedade e em contraposição à visão particularista das classes dominantes). Esta segunda posição, apesar de algumas nuanças expressava as concepções do Prefeito (argumentando que a Frente Popular não poderia administrar a cidade como se esta fosse um sindicato, mas governar para o conjunto e, ao mesmo tempo, privilegiar as camadas populares etc.) e do Vice (princípio da universalidade, autonomia relativa do Estado revelando a possibilidade de sua universalidade, Plano de Governo para expressar como as massas queriam a cidade para todos, interesses da maioria *versus* particularismo burguês etc.). Para ambos, o centro da proposta seria a disputa de hegemonia da esquerda no conjunto da cidade e

---

entre partido e governo, ressalta-se que o sujeito político do processo seria o PT e caberia a si formular as políticas globais para a cidade e que todo militante deveria acatar.

[29] O que se observa, como nos outros governos petistas analisados, é a tentativa das instâncias partidárias exercer, ao seu modo, a função governativa como apontaria Ware (1988).

[30] Cf. Fedozzi (2000).

isto não contraditava com a complementaridade entre inverter prioridades e oferecer serviços para todos.

Embora o PT de Porto Alegre tivesse instâncias internas ligadas às questões que, direta ou indiretamente dissessem respeito ao governo, o início da resolução dos problemas entre as duas partes somente veio a ocorrer no segundo ano do governo de Olívio Dutra. Já em 1990 e como prova da organização do partido, existia uma Secretaria Comunitária do PT em Porto Alegre (SECOM), inclusive promovendo neste ano seu I Encontro e subsidiando o debate com um texto intitulado *Movimento Comunitário, Uampa e articulações Regionais*, isto é, procurando formular uma posição sobre um dos principais temas na capital gaúcha. Em 1992, apesar de um certo esvaziamento decorrente do deslocamento dos militantes para o OP, a SECOM foi substituída pela Secretaria de Lutas Urbanas do PT Municipal.[31]

A Frente Popular, por sua vez, também projetava-se para dentro do governo. Além dos cargos ocupados, marcava sua presença através do Conselho Político criado em 1989, composto pelos diferentes partidos coligados e agrupamentos internos do PT. Embora não fosse oficialmente deliberativo e nem legal, o Conselho, na prática, é como se tivesse essa força e chegou a exercer influência no impedimento da burocratização do governo. A orientação governamental era que todos os órgãos, do início ao fim do período de Olívio Dutra, tivessem um caráter político no sentido amplo e que não se perdessem em aspectos considerados exclusivamente técnicos. O Coletivo da Frente Popular, como era também chamado, reunia-se semanalmente às terças-feiras e era formado por umas 20 pessoas que atuavam como representantes partidários da Frente e das tendências políticas internas do PT nas distintas áreas do governo. Alguns dos temas polêmicos discutidos foram, por exemplo, as ocupações das áreas públicas, a integração ou autonomia dos órgãos governamentais, a duplicação de funções de órgãos como o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegare (DEMHAB) e a Secretaria de Planejamento etc.[32]

O que ficava claro, é que para alguns setores, lideranças e membros do primeiro governo, havia igualmente a necessidade e a urgência de superar-se a ideologia dominante nas estruturas administrativas. Para tanto, considerava-se que seria necessário, a partir de uma aprendizagem política e crítica, ultrapassar os chamados métodos administrativos, atuar de uma nova forma, analisar politicamente as questões mais importantes e pertinentes, etc.[33] Neste sentido, poder-se-ia dizer que havia uma espécie de grande politização do governo, que isto provavelmente contribuiu para que ele não sucumbisse às práticas tradicionais da burocracia e avançasse na implementação das diretrizes partidárias. Além do mais, o Conselho atesta, como parece claro, a postura de aprendizagem e o bom relacionamento interno da Frente Popular, ao ponto do próprio Olívio Dutra destacar isto após o final

[31] A este respeito, ver Baierle (1992; 1992a).
[32] Estranhamente, estas informações importantes sobre a relação entre a Frente Popular e o governo praticamente não são realçadas nas diferentes análises sobre a experiência de Porto Alegre. O próprio Santos (2000), inclusive, demonstrou surpresa sobre esta ausência.
[33] Bem expressivo destas preocupações, é o texto de Santos (1989).

de seu governo em 1993.[34] Assim, do ponto de vista do relacionamento interno da Frente e de uma abertura para a aprendizagem, havia uma tentativa de estabelecer uma postura mais flexível. Contudo, avançava-se além das questões relativas à estrutura e funcionamento da burocracia e abrangia-se outros pontos que começavam inquietar, como a diretriz participação popular. Já no primeiro ano de governo, em julho de 1989, houve um amplo seminário contando com um público interno bastante variado. Este evento, no caso o Seminário de Relações com a Comunidade, contou com a participação de 78 representantes da quase totalidade dos órgãos municipais e de vários partidos como PT, PCB e PSB[35] e militantes da Frente Popular que atuavam nas Associações de Moradores.

Nesse Seminário, já insinuavam-se algumas questões sobre as orientações anteriores de participação popular e dos Conselhos Populares. Embora fixando-se ainda na proposta de um Conselho Popular Geral, que seria a instância decisória máxima prevista na plataforma eleitoral do PT, bem como na dualidade de poderes, aceitava-se já, como algo provisório, a idéia de um Fórum de Consulta Popular enquanto não fossem criados o próprio Conselho Popular Central e os Conselhos Populares Regionais, ou seja, implicitamente abria-se a possibilidade de alguma inflexão. Mas ia-se mais longe e eram abordados outros assuntos mais vinculados à diretriz Estado no plano local, enfatizando-se à transparência do governo para as massas e criticando-se o tipo de organização da estrutura administrativa (centros de decisão isolados da população, afastamento dos órgãos afins etc.). A partir disto, propunha-se: a descentralização geográfica e a unificação local e funcional da gerência e oferta de serviços; a descentralização administrativa para democratizar o Executivo; a necessidade de um controle popular sobre o funcionamento dos serviços; participação das coletividades em colegiados setoriais, para a elaboração e acompanhamento das ações das secretarias e fiscalização popular dos serviços; como momento máximo, a elaboração popular sobre o orçamento. Lembrava-se, finalmente, que as massas populares seriam o sujeito decisivo das transformações, que deveriam ter organizações independentes e que o governo precisaria fortalecer os Conselhos Populares.

O início da resolução desse conjunto de questões e problemas, como veremos depois, começará a ser enfrentado a partir de 1990.[36] Ao considerar a insatisfação das classes populares por não terem suas demandas satisfeitas de imediato e o respectivo desgaste político do governo, a lentidão, o emperramento e a postura tecnocrática da máquina administrativa para agilizar a implementação da inversão de prioridades, a ausência de uma estratégia mais global e sincronizada com as propostas, setores do governo passam a fazer uma série de questionamentos, no caso os assessores da Secretaria de Governo Municipal e da Coordenação de Comunicação Social.

Dessa forma, o governo passou a considerar, após o amadurecimento e aprendizagem durante 15 meses, que haviam prejuízos decorrentes da ausência de um projeto global. Ao concluir também, que a estrutura administrativa criava obstáculos sérios para imprimir-se um caráter popular às ações da

[34] Segundo Olívio Dutra, teriam sido criadas relações democráticas, não precipitadas e nem aos solavancos na Frente Popular. E estas relações, por sua vez, constituiram também um bom vínculo com o conjunto da cidade. Ver Dutra (1993).
[35] Como já foi assinalado, embora o PSB não tenha participado da Frente Popular nas eleições, posteriormente passou a atuar conjuntamente com o governo petista.

Prefeitura, os dirigentes, então, nomearam uma comissão especial no início de 1990 visando uma reforma. Esta comissão, composta basicamente por quadros políticos, ao concluir que inexistia claros objetivos estratégicos, resolveu indicar algo neste sentido para nortear a reforma administrativa e mudar o modelo de gestão municipal. No Seminário de abril de 1990, a proposta da Comissão da Reforma Administrativa intitulada *A Hora das Definições Estratégicas*, foi aprovada. No documento, o governo fazia uma profunda autocrítica considerando que não havia sido rompida a fragmentação, a atuação seccionada ou mesmo objetivos próprios dos órgãos, agravando desta maneira as definições das suas políticas globais. Reconhecia ainda, que o método adotado para a definição das políticas globais era caracterizado pelo simples chamamento das secretarias, do que elas queriam e o que estavam dispostas a fazer, consolidando-se, assim, apenas uma lista de projetos e intenções. Daí, passou-se a propor que primeiro dever-se-ia formular as definições estratégicas e as políticas mais amplas e, somente depois, seriam deduzidos os programas e projetos envolvendo os diferentes órgãos.

Com isso e a partir do documento referido, começou-se a estabelecer de modo mais orgânico, diríamos, as estratégias e as prioridades do governo, com os projetos devendo ser hierarquizados e norteados pela democracia e participação popular. Simultaneamente, assumiu-se como finalidades estratégicas o fortalecimento da sociedade civil para controlar o Estado, sua própria democratização e também introduziu-se a idéia de cidadania, não mais vista como algo burguês e centrada no indivíduo, mas vinculada aos direitos e deveres. Entre maio e agosto de 1990, avançou-se mais ainda com a proposta de fortalecimento do comando político do governo e promoveu-se mudanças substanciais na estrutura e funcionamento da Prefeitura.

É importante destacar, além das conclusões tiradas e das reorientações, que foi a partir de propostas sobre a Reforma Administrativa que se chegou, pela primeira vez, a um consenso mais sólido e duradouro, unificando o conjunto sobre a natureza do governo e uma síntese programática e estratégia de orientação, a hierarquia das prioridades e diretrizes para a execução. O estabelecimento deste consenso mínimo, ao que tudo indica, não decorreu no início especificamente em torno da estratégia geral, mas muito mais pelo fato da prioridade popular ocupar o topo da lista, tanto que o caráter político do governo continuou sendo objeto de divergência. É neste sentido, que podemos compreender porque a DS, hegemônica naquele momento nas instâncias partidárias, posicionou-se contrariamente às ações para *toda a cidade* (manutenção dos serviços, projetos de desenvolvimento econômico e urbanístico, bem como o projeto Guaíba-Vive, Projeto Centro e outros), pois considerava que isto implicaria em tentativas ingênuas de cooptar parte do empresariado e abandonar os setores sociais onde existiria uma identificação histórica com o governo. De qualquer maneira, significou um grande avanço que trouxe desdobramentos futuros importantes e que terminaram, ao longo do tempo e dos subsequentes governos petistas, conformando uma espécie de padrão do PT em Porto Alegre, no caso a importância atribuída à disputa de hegemonia, tão defendida pelo programa do partido.

---

[36] Sobre o Seminário e o início das mudanças a partir de 1990, nos baseamos em Fedozzi (2000). Ver também Menegat (1995).

A partir de um duro aprendizado, o primeiro governo petista tomou outro rumo e terminou ao final mudando de posições, inflexionando a concepção de governo e construindo uma espécie de nova síntese, que passou a permear as idéias e as práticas do que seria um partido programático e um partido governante em Porto Alegre.[37] Assim, não surpreende que quatro anos depois, o conjunto partidário tenha expresso uma visão positiva do primeiro governo. Importante a este respeito, seja do PT como um todo ou dos diferentes grupos políticos internos do partido em Porto Alegre e as respectivas relações com o primeiro governo petista, é que das 12 teses apresentadas para o Encontro Municipal em maio de 1993, ou seja, logo após o final do governo de Olívio Dutra, não encontre-se nenhuma crítica como em Fortaleza e São Paulo. Na maioria das vezes, quando há uma referência direta, são tecidos elogios e, quando muito, feitas sugestões genéricas ou bastante pontuais para melhorar o segundo governo.[38]

Quanto às relações das instâncias partidárias com os segundo e terceiro governos petistas, continuaram pautadas, como regra, por uma boa sintonia.[39] A continuidade do sistema de proporcionalidade e da alternância de tendências políticas (Tarso Genro da Nova Esquerda[40] e Raul Pont da DS no segundo governo e o mesmo Raul Pont e José Fortunati mais ligado à Nova Esquerda no terceiro), bem como a continuidade da absorção de pessoas dos diferentes grupos nas equipes de governo, promoveram um certo equilíbrio entre as principais tendências políticas do PT de Porto Alegre, como ressalta Harnecker (2000). Some-se a isto e Azevedo (1997) tem razão, o fato de que os grupos internos contemplados nos quadros governamentais passarem a comportar-se muito mais como parte do governo e não como algo desagregador. E o Vice-Prefeito, por seu turno, prosseguiu ocupando um cargo de peso e com papel efetivo, ao ser nomeado Secretário de Governo. Ressalte-se, igualmente, o êxito crescente do governo criou mais ainda um clima de harmonia entre as instâncias. A relação entre o partido e o governo, porém, além da integração supõe a criação de alguns elementos importantes e básicos, como ressaltou o segundo Prefeito Tarso Genro. Para ele, partido e governo deveriam ter uma unidade e, ao mesmo tempo, autonomias relativas e lembra que no primeiro governo foi a partir da metade do terceiro ano que foi conjugada a especificidade e a unidade de ambos. Estas relações, aponta, precisariam ser pautadas pela boa vontade e o reconhecimento mútuo.[41]

---

[37] Bem esclarecedoras sobre isto são as afirmações de Olívio Dutra. Segundo ele, com a experiência de Porto Alegre teriam mudado para melhor o governo, o PT e alas da esquerda organizada. Neste sentido, o dogmatismo e o artificialismo teriam também sido rompidos e se questionou várias coisas como o conceito de democracia e a questão do Estado. Acrescenta que, foi visto que o governo não seria uma correia de transmissão e nem instância do partido mas, ao mesmo tempo, não estaria desligado dele, isto é, conformariam instâncias que se interpenetrariam e com autonomias relativas. E que a relação entre ambas estas instâncias não seria algo linear, porém um vínculo discutido, aperfeiçoado e qualificado. Cf. Dutra (1993).

[38] Ver ENCONTRO ... (1993).

[39] Quando falamos de um bom relacionamento, evidentemente estamos referindo-se à maior parte do tempo, nas questões mais importantes e na maneira não autofágica de tentar resolver os problemas. Para o vereador Adeli Sell, por exemplo, no primeiro governo as relações foram tumultuadas com o DM, no segundo bastante qualificadas e no terceiro ocorreram alguns problemas a partir da metade da gestão, derivados da nomeação de pessoas sem a consulta prévia às instâncias partidárias. Cf. Sell (2000).

[40] O Vice-Prefeito anteriormente pertencera ao PRC. Com a dissolução deste em 1989, grande parte de seus quadros criaram a tendência interna denominada Nova Esquerda. Ver PRC DECIDE ... (1989).

[41] Para Genro (1997), tanto o governo e o partido deveriam reconhecer uma espécie de relação de pertencimento.

O terceiro Prefeito petista, no caso Raul Pont, por sua vez, chegou a reafirmar em1997 a relevância da unidade interna do PT e a relação harmônica com o governo em Porto Alegre.[42] As instâncias partidárias, por seu turno, prosseguiram tendo um papel de peso no governo, seja na própria constituição da equipe de transição (que funcionava entre a proclamação da vitória eleitoral e o início do governo) seja nos cargos indicados, na prestação de contas e no programa de governo.[43]

A tudo isso, ainda poderíamos agregar que a externalidade entre as duas instâncias, que foi uma das características do governo petista em São Paulo, e que não existia em Porto Alegre, era também neutralizada por alguns elementos importantes, tais como: os petistas que ocupavam cargos no governo não consideravam-se afastados ou paralelos ao partido, mas entendiam a nova atividade como uma extenção da militância partidária;[44] existia uma rotação de quadros que propiciaria uma grande transferência e troca de experiência, envolvendo o aparelho administrativo, partido e movimento;[45] não haveria um acúmulo de cargos nas instâncias partidárias e governamentais,[46] como tentativa para sincronizar as duas atividades.

3.1. Participação popular

Como vimos, apesar dos obstáculos enfrentados e das divergências internas no partido e deste com o governo, existia, pelo menos no início e em termos gerais, um consenso quanto à diretriz participação popular centrada nos Conselhos Populares. Na já mencionada *Plataforma* eleitoral de 1988, era reservado a estes Conselhos a primazia na definição das prioridades para o atendimento aos trabalhadores de cada região, eles seriam caráter deliberativo e constituiriam o instrumento mais importante de democracia na gestão municipal. Portanto, a implementação das outras diretrizes dependeriam fundamentalmente dos Conselhos, cabendo ao governo incentivar sua criação em termos gerais, em setores tais como a educação e outras áreas e estimular a organização do poder popular.

Desta forma, o núcleo central das diretrizes encontrava-se na participação popular. Num ítem específico e denominado *Conselhos Populares: Instrumentos de Organização, de democracia e de luta dos trabalhadores*, eram listadas o que deveriam ser as características destes em Porto Alegre: baseados na divisão territorial da cidade e através do entendimento com as entidades de moradores; as áreas de competência iriam aumentando na medida do seu crescimento; os Conselhos Regionais deliberariam desde seu início sobre as verbas a eles destinados e também em outros aspectos como uso do solo, educação, saúde e transporte coletivo; competiria à base dos moradores de toda região, a eleição dos conselhos, o direito a ser informada de todos os assuntos tratados, cobrar deles a prestação

[42] Ver Pont (1997).
[43] Segundo Pont (2000a), houve uma pequena exceção sobre a indicação dos cargos no primeiro governo.
[44] A este respeito, ver Gaglietti (1998). Embora ele tenha entrevistado 35 militantes petistas somente no período entre maio de 1995 e dezembro de 1997, o que poderia ensejar a hipótese de uma desatualização, não deixa de ser significativa esta concepção naquele momento.
[45] Cf. Harnecker (2000).
[46] Este ponto merece ser destacado, uma vez que Couto (1995), ao analisar os problemas entre as instâncias partidárias e governamental no governo petista de São Paulo, chega a atribuir indiretamente este acúmulo em Porto Alegre e a considerar que seria um dos fatores definidores na relação harmoniosa na capital gaúcha.

de contas periódica e definir suas principais decisões; quanto à autonomia operacional da Prefeitura, seria respeitada pelos conselhos, desde que não interferisse nas obras e providências definidas por eles; com a consolidação dos Conselhos Regionais, seria formado o Conselho Geral que trataria de todas as questões da cidade, discutindo e deliberando sobre o orçamento municipal; de acordo com a mobilização nas regiões, é que os Conselhos Regionais teriam presença no Conselho Geral como nos Congressos da CUT; as variadas entidades (como associações, sindicatos etc.), reforçariam as Assembléias Regionais defendendo seus interesses; um conselheiro regional, caso não expressasse fidedignamente seus representados, poderia ser destituído por sua base; os conselhos necessitariam contemplar a proporcionalidade das diferentes posições; os militantes petistas deveriam atuar nos conselhos levando posições avançadas, mas submetendo-se ao mesmo tempo às posições da maioria; a Prefeitura acataria as decisões dos conselhos e, quando o assunto dependesse da Câmara Municipal, seria exercida uma pressão organizada sobre ela.

A participação popular, por sua vez, também deveria estar presente na elaboração das políticas a serem implementadas, na utilização de determinadas áreas, em relação ao transporte coletivo, na política de assistência pública, repensada na habitação, na política e gestão da educação e ligada aos servidores municipais (gestão dos serviços públicos, salários etc.) Fica claro, que ao governo caberia, além de incentivar a formação dos conselhos populares, somente atuar em algumas áreas ou atividades que não ferissem o raio de ação dos mesmos. Levando ao extremo, poder-se-ia dizer que os conselhos é que *governariam* a cidade de Porto Alegre, principalmente o Conselho Geral a ser criado.No decorrer do processo, contudo, a partir do embate com as dificuldades e a complexidade de governar, terminaram ocorrendo mudanças importantes e que, ao final, convergiram para a mudança de concepção sobre os conselhos e propiciaram a criação e continuidade do principal *modo* de participação em Porto Alegre, no caso o OP. Entretanto, ele não constituiu a única maneira de participar na capital gaúcha, sendo apenas a mais importante, conhecida e exitosa. Em virtude disto, num primeiro momento centraremos a análise no OP e posteriormente mostraremos outros canais e instrumentos ligados à implementação da diretriz participação popular. Além do mais, apontaremos também como a diretriz, mesmo com a permanência de sua centralidade, foi passando por algumas transformações ao longo dos três governos petistas.

Como ressaltamos, havia uma tradição de participação em Porto Alegre, através do movimento sindical ou de outras formas e, principalmente, nos bairros populares. Essa tradição, propiciava algumas condições prévias importantes para a implementação da diretriz, seja na combatividade da população dos setores populares, reivindicando principalmente a posse ou propriedade da terra e o acesso aos serviços públicos, seja na sua organização em termos regionais na cidade como um todo. Neste sentido, diríamos, os movimentos populares em Porto Alegre guardavam significativas diferenças com aqueles de São Paulo, uma vez que se vinculavam a conselhos populares e institucionais, defendiam a participação no orçamento já em 1987 e tinham um caráter menos

setorial que na capital paulista etc.[47] Ao mesmo tempo, este acúmulo era interpretado, especialmente pela esquerda de corte marxista, como embriões de duplo poder paralelos e contrapostos ao Estado. Desta feita, havia uma das condições básicas para a implementação da diretriz, no caso a existência prévia de um forte movimento social. Como decorrência, caberia a um governo da Frente Popular incentivá-los, apoiá-los e, de certa forma, transferir aos Conselhos Populares a intitulada parcela de poder adquirida nas urnas. Mas, como assinala Fedozzi (2000), o OP propriamente dito (perfil organizativo, formas de atuação, composição dos participantes, relação com o governo etc.), não teria sido pré-determinado diretamente pela vitória da esquerda. Ao contrário do que se poderia pensar, sua criação e continuidade foi complexa, sinuosa, inusitada e não decorreu dedutivamente do programa do PT e das reivindicações do movimento comunitário, mas das particularidades da capital gaúcha e do embate com as experiências anteriores.

Para efeito de uma melhor compreensão global sobre o processo de construção e reconstrução do OP, poderíamos afirmar, com Souza (1997; 1999), que ele foi iniciado no primeiro governo petista, aprofundado no segundo e consolidado no terceiro, ou seja, passou (e passa) por vários momentos. Adotando em grande parte as fases da evolução do OP apontadas por Fedozzi (1997;2000), poderíamos sintetizar sua evolução, continuidade e mudanças: na primeira fase (1989-90), os elementos mais importantes seriam a inexperiência, a concepção vigente no governo de dualidade de poderes através dos conselhos populares, Plano de Obras ficcionista, a tonalidade reivindicativa dos movimentos, a frustação destes por não terem de imediato suas demandas satisfeitas e a redução da participação etc.; na segunda (1990-91), vão predominar tensões e mudanças internas no governo, introdução do planejamento estratégico, início da montagem de arranjos institucionais, introdução (pela primeira vez) de uma metodologia para a alocação de recursos de investimentos com critérios objetivos, recuperação financeira, retomada do processo participativo, criação de instâncias permanentes de participação, mudanças de orientação política relacionada à dualidade de poderes e outras; quanto à terceira (1991-92), consolida-se a participação e o método sobre a escolha de prioridades, altera-se os critérios de alocação de recursos de investimento, reconhecimento interno do OP no governo e sua legitimidade pública, consagração do modelo de participação, iniciativas governamentais para a regulamentação legal do OP etc.; na quarta fase (1993-95), complexificam-se as mudanças, ocorre um aumento contínuo da participação e promove-se algumas modificações na dinâmica do OP, mesmo mantendo-se sua estrutura básica (adoção da participação por temas, criação da comissão paritária entre OP, funcionários e governo, Congresso da Cidade etc.

Observa-se que as quatros fases apontadas pelo autor, correspondem, a grosso modo, ao seguinte: as três primeiras estão diretamente associadas ao primeiro governo e a quarta, embora terminada em 1995, engloba a segunda administração petista. Para nossos propósitos, deveremos incluir o último ano do segundo governo e acrescentar uma quinta fase que seria o período de Raul

[47] Como já nos referimos, o melhor trabalho sobre a tradição de organização e participação dos setores populares em Porto Alegre e seus vínculos posteriores com o primeiro governo petista, e sobre o qual nos baseamos em grande parte, é o de

Pont, ou seja, 1997 a 2000. Desta maneira, mesmo mantendo o esquema básico de Fedozzi (1997;2000) abarcaremos todo o período de nossa análise e, ao mesmo tempo, acrescentaremos outras informações na análise da participação popular no geral e do OP em particular, especialmente algumas referentes a outros tipos, canais e instrumentos de participação no decorrer dos três governos petistas de Porto Alegre.

3.1.1. O governo Olívio Dutra, a primeira fase do OP (1989-1990) e outras formas de participação

Quanto ao primeiro ano do governo petista, são bastante elucidativas as observações do próprio Prefeito Olívio Dutra. Segundo ele, quando o governo assumiu haviam reuniões praticamente todas as noites e a população apoiava e aplaudia a nova administração. Após o primeiro mês, entretanto, o entusiasmo da mesma população começou a decrescer e começaram as cobranças. Com três a quatro meses, estas cobranças aumentaram mais ainda e o discurso já não aplacava as demandas reprimidas, uma vez que os problemas não estavam sendo resolvidos. Foi então, quando as discussões sobre o orçamento participativo passaram a ser introduzidas. Ainda para Olívio Dutra, expressivo a respeito dos primeiros contatos mais sistemáticos com a população dos bairros populares foi o exemplo sobre a pavimentação de ruas. Como a população tinha contribuído financeiramente para a administração anterior, e mesmo assim várias ruas continuaram sem melhorias, passou a haver uma pressão sobre o novo governo para saber onde os recursos tinham sido destinados. Com isto, o governo petista comprometeu-se a pavimentar um número determinado de ruas e não conseguiu, gerando-se disputas do governo com o então Movimento de Pavimentação Comunitária.[48]

Nessas discussões iniciais em 1989,[49] o governo petista não tinha propriamente um caminho traçado por onde seguir, além da diretriz participação popular e a difícil criação dos conselhos populares pelos partidos,[50] a democratização do Estado e a inversão de prioridades. A própria noção de conselhos, embora permanecesse predominante no conjunto do partido e no governo, neste ano sofria alguns abalos iniciais.[51] A idéia dos conselhos, por sua vez, vinha ligada também à visão do

---

Menegat (1995). Para uma descrição mais minuciosa dos movimentos comunitários ou de bairro, ver uma análise diferente de Menegat, no caso Baierle (1992; 1992a).

[48] Ver Dutra (1992).

[49] Sobre essas iniciativas governamentais em 1989, nos baseamos especialmente em Menegat (1995), Fedozzi (2000) e Moura; Pereira (1990). Embora hajam pequenas diferenças nos detalhes (datas etc.), no geral há uma concordância quanto os passos dados, a inexperiência e as dificuldades encontradas naquele momento.

[50] Para se ter uma idéia quanto à defesa dos conselhos populares, ainda em março de 1989 o então Vice-Prefeito Tarso Genro defendia-os com bastante vigor e falava das dificuldades. Segundo ele, não seria justificável a inércia dos partidos em formá-los e que o governo, mesmo sem paternizá-los, deveria tomar a inciativa de incentivar seu surgimento e crescimento, inclusive através de condições materiais. Com isto, visava-se construir as condições para que os partidos operassem sobre o movimento de massas, uma vez que eles, sozinhos, não criariam os conselhos. Essas observações sobre a viabilidade dos conselhos, estão contidas no documento de 6 de março de 1989 de Tarso Genro e intitulado Avaliação Política da Questão dos Conselhos Populares. A este respeito, consultar Feddozi (2000).

[51] É interessante observar que já em abril de 1989, ou seja, um mês após a defesa enfática dos conselhos populares, o mesmo Tarso Genro, embora falando dos conselhos em termos gerais e históricos e discordando ao mesmo tempo do parlamento, mostrava-se bastante crítico. Argumentava, num Seminário do PT, que a fórmula conselhista teria degenerado no burocractismo e na separação entre os próprios trabalhadores e o Estado. A idéia de retomar os conselhos tipo Comuna de Paris, seria extremamente errada, uma vez que no momento a sociedade seria mais complexa e moderna e envolveria outras

monopólio da representação por parte da UAMPA e Associações de Moradores, isto é, concordava-se com estas exclusividades e a participação individual não era bem vista, até então, porque considerava-se que ela seria uma concepção de cidadania burguesa.

Essa posição, defendida pelo movimento e pelos partidos da Frente, todavia, vai sofrer alteração. Com a intervenção governamental nas empresas de transportes no início de 1989, houve a necessidade de apoio e viu-se que os conselhos eram pouco expressivos diante do conjunto da população. Também não houve apoio das comunidades organizadas e como os partidos da Frente tinham dificuldades em criar os conselhos, o governo começou a repensar sua posição sobre eles. Com o fortalecimento dos canais de participação do OP, a visão e a prática sobre os conselhos populares foi mudando, apesar de que, ainda no início de 1991 eles ainda significarem o ponto máximo de participação popular a ser alcançado. De qualquer forma, contudo, foi sendo operada muito mais uma mudança na direção de uma democratização radical do Estado, expressa, por sua vez, através das instâncias institucionais ligadas à participação e controle da gestão, ou seja, a idéia dos conselhos como duplo poder cedeu lugar à democratização radical do Estado e promoção da cidadania ativa, tal como começava a ocorrer com as orientações nacionais do partido.

Mas não foi somente com a formação dos conselhos que o governo encontrou dificuldades. Ele não tinha, segundo lideranças dos movimentos populares, propostas mais imediatas, especialmente na metodologia e nos critérios de hierarquização das demandas a serem atendidas. Como resposta às pressões dos movimentos populares no atendimento imediato de suas reivindicações, o governo iniciou em julho de 1989, principalmente através da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), uma discussão com os setores organizados para efetivar a participação das classes populares junto ao Executivo. Assim, em 24 de julho houve uma reunião entre a Comissão Representativa da Administração Popular ligada ao encaminhamento do Projeto Orçamento/Programa Participativo e as lideranças do movimento popular. Porém, contrariando o que desejava grande parcela das lideranças, o governo decidiu discutir somente o ítem referente aos novos investimentos. Foi igualmente acordado, que seriam mantidas as 5 cinco regiões da cidade delimitadas no governo municipal anterior de Alceu Collares e não as 4 definidas pelo Plano Diretor de 1979. Num primeiro momento a população de cada região seria mobilizada para escolher suas demandas e, num segundo, haveriam plenárias regionais, debatidas as prioridades e eleitos os delegados para o Conselho do Orçamento.

Em agosto de 1989, a SPM passou a discutir com o movimento comunitário o orçamento para 1990 e, tendo em vista que a peça orçamentária deveria ser enviada à Câmara Municipal, propôs que fossem tirados representantes por microrregiões (1 representante para cada 5 pessoas nas assembléias). Entre 14 e 18 de agosto, foram realizadas as 5 plenárias regionais com cerca de 403 pessoas e 250 entidades, consistindo na primeira rodada e de caráter mais informativo. Como os representantes

---

demandas materiais e espirituais, individuais e coletivas. O fracasso dos conselhos no chamado socialismo real, inclusive, não teria dado-se por uma questão de traição e estes conselhos só existiam formalmente. Mesmo de maneira duvidosa, a proposta dos conselhos somente teria válidade se a tomada do poder fosse imediata, o que não estaria ocorrendo mundialmente e em nenhum país considerado polo do desenvolvimento. Os conselhos, seriam a forma histórica da

questionaram a forma de discussão do orçamento (muito técnica e generalista), foi decidido em Plenária Municipal que seriam tirados 16 representantes, sendo 1 de cada microrregião para compor uma comissão mista com os técnicos visando elaborar um Plano de Obras para o orçamento de 1990. Entre os dias 11 e 15 de setembro, que conformou a segunda rodada, foram realizadas plenárias nas 5 regiões e criaram-se 15 microrregiõs, quando, então, foi apresentada a proposta orçamentária para 1990 e tirados os delegados para a plenária municipal (1 delegado para 10 presentes nas assembléias). Houve ainda duas plenárias municipais, sendo uma para discutir a proposta referente ao orçamento que seria enviado à Câmara e outra para apresentar e discutir o Plano de Obras, totalizando em torno de 900 pessoas e 200 entidades e elegendo 16 delegados das 16 plenárias.

A comissão mista ou *Comissão de Representantes*, trabalhou de outubro a novembro junto à SPM para definir as diferentes prioridades por Secretaria, microrregião e para a cidade como um todo. Simultaneamente, promoveu alterações no Plano de Obras e propôs que os investimentos para as obras nas vilas e bairros fossem descentralizados. Como decorrência, os investimentos foram dirigidos para saneamento básico, pavimentação de ruas, regularização de terrenos, saúde e educação.

Dessa primeira experiência no primeiro ano, podemos ressaltar alguns elementos básicos, tais como: a inexperiência do governo e a falta de um método de planejamento participativo e do movimento comunitário, sendo este último mais acostumado com os confrontos com o Estado do que, propriamente, compartilhando com ele a elaboração de propostas; presença de importantes entidades como o Conselho das associações de moradores da Grande Glória, União de Vilas da Grande Cruzeiro, Articulação da Zona Leste e Conselho Popular da Zona Norte; falhas na divulgação, especialmente após a primeira rodada de discussão e a ausência de informações técnicas do governo; uso de uma linguagem pouco compreensível para a população; o orçamento foi apresentado muito mais como uma peça contábil e sem uma vinculação mais explícita com os interesses imediatos dos participantes; na discussão do orçamento como um todo (receita, despesa e investimento), houve pouca participação popular e mais dirigida ao Plano de Obras; mesmo neste, tratou-se apenas de uma parte do investimento e sua elaboração teve muito mais um caráter setorial do que regional; combinou-se, de certa forma, a elaboração tradicional do orçamento com o levantamento de demandas e prioridades das organizações populares; a estratégia governamental deu-se através da SPM. Não surpreende, portanto, que apesar dos representantes populares considerarem que tiveram algum aprendizado sobre o orçamento e o funcionamento da Prefeitura, começarem a sair do localismo e ver a cidade como um todo, terminaram, num documento de dezembro do mesmo ano de 1989, fazendo pesadas críticas a esta primeira experiência.[52]

---

democracia direta, inspirada na democracia grega e modernizada pelas propostas da classe operária. Finalmente, diz Genro (1989), que os conselhos não conseguiram formar uma garantia exterior contra o partido e a respectiva burocracia civil.

[52] Podemos sintetizar as principais críticas: o movimento não teria participado da definição do conjunto do orçamento para 1990, o que envolveria receitas, despesas, custeio da máquina administrativa e distribuição dos recursos e definição das obras; teria havido muito mais uma negociação do Plano de Obras que, por sua vez, estaria muito marcado por uma visão setorial e tradicional. O documento foi elaborado em dezembro de 1989, intitulado *Sobre o processo de discussão do orçamento municipal* e encaminhado ao governo. Sobre ele, consultar Moura; Pereira (1990).

3.1.2. A segunda fase da participação e do OP (1990/91)

O ano de 1990, correspondente à segunda fase do OP para Fedozzi (1997;2000), teve como marcas importantes o não cumprimento do que tinha sido acordado sobre o Plano de Obras,[53] o desgaste político do governo,[54] a decepção da população e a respectiva redução da participação popular. Na segunda rodada de reuniões em agosto, o Conselho Popular da Glória e a UAMPA deixaram de participar e a presença geral da população (somente 467 entidades e 976 participantes), se de um lado cresceu quantitativamente, de outro foi bem aquém do esperado. A situação chegou a tal ponto, que em meados de 1990 houve ocupação da Prefeitura, inclusive apoiada por vereadores petistas ligados ao movimento comunitário, obrigando o Prefeito e o Secretário de Obras a reunir-se com os ocupantes.[55] Ao mesmo tempo, representou um ano em que se iniciou uma grande reviravolta interna no governo. Produziu-se transformações importantes e internas na gestão do planejamento municipal e montou-se, especificamente, uma estrutura político-administrativa para a participação comunitária e a criação de instâncias institucionais permanentes de participação, além da recuperação financeira. Foi a partir do mês de abril que, através da aprovação do documento *A Hora das Definições Estratégicas*, que se começou a definir de maneira mais orgânica os vínculos entre as estratégias e as prioridades, a reorganização da estrutura e funcionamento da Prefeitura, a criação de uma metodologia para a distribuição de recursos para as prioridades regionais etc.

Vejamos alguns passos mais importantes na relação do governo com os setores populares e o processo de participação ligado diretamente ao OP, apesar do clima de descrédito da população. Simultaneamente à reorganização do planejamento, o governo iniciou a discussão pública do orçamento para 1991, elaborando o cronograma para os meses de julho a setembro de 1990 junto com a Comissão de Representantes. Em julho de 1990, discutiu-se com as comissões de representantes das regiões visando conciliar o Plano de Obras aprovado em 1989, com o Plano de Investimentos para o segundo semestre de 1990. Em reunião ampliada, prestou-se contas da situação da administração.

Entre agosto e setembro de 1990 houveram dois momentos importantes na gênese do OP, sendo o primeiro as assembléias populares com 2 rodadas em cada uma das 16 microrregiões (tinha sido criada mais uma neste ano) e uma assembléia geral com os respectivos delegados eleitos nas regiões. Na primeira etapa, entre os dias 6 a 16 de agosto de 1990, a Prefeitura informou nas plenárias regionais sobre a participação popular prevista na Lei Orgânica Municipal (LOM), em seguida prestou contas sobre o andamento das obras previstas para 1990 e procedeu-se à escolha de 2 representantes por microrregião para acompanhar o processo orçamentário junto ao governo. Na segunda rodada entre 23 de agosto e 23 de setembro de 1990, houve reuniões nas microrregiões onde debateu-se o orçamento para 1991 e elegeram-se delegados na proporção de 1 para 10 nas assembléias. Ainda em

[53] Para se ter uma idéia, no ano de 1989 somente foi possível investir 3% da receita. Em 1990, dos 43km de pavimentação comunitária previstos, nenhum foi completado. Ver Ausgustin Filho (1994).
[54] O desgaste, segundo a imprensa, teria chegado a um ponto tal ponto que estaria compromentendo o desempenho do PT nas eleições estaduais de 1990. Cf. PT ENFRENTA ... (1990).

setembro de 1990, a Comissão de Representantes, a equipe do Plano de Ação de Governo (PAG) e os 32 representantes das microrregiões compatibilizaram e procederam aos ajustes finais do Anteprojeto do Orçamento para 1991. Além disso, processaram-se também algumas alterações e na discussão com os representantes dos moradores a cidade foi dividida em 16 regiões. A Comissão de Representantes, por sua vez, evoluiu em 1990 para o Fórum do Orçamento Participativo[56] escolhido nestas 16 regiões. Entretanto, ocorreram divergências e conflitos do governo com o mesmo Fórum durante o processo de compatibilização das demandas das comunidades para o orçamento para 1991 e as obras propostas, isto é, uma contraposição entre as demandas regionais e atividades para toda a cidade.

Ainda nesta fase, em 1991, apesar do desgaste inicial retomou-se a participação e o OP foi consolidado como método de gestão. Para a credibilidade recuperada em outubro de 1991 contribuiram, dentre outras coisas, a efetivação das obras acertadas em 1989, a recuperação das finanças, mudanças no método de planejamento etc. Bem expressivo a respeito da retomada da participação neste ano de 1991, foram as Assembléias Regionais, com algumas contando com mais de 700 pessoas. No total, participaram 503 entidades comunitárias e 3 694 pessoas e foram eleitos 622 delegados ao Fórum do OP. Ressalte-se também, que as formas de divulgação massiva, especialmente o rádio, contribuíram significativamente para uma presença maior de pessoas, embora o principal papel mobilizador tenha ficado com as Associações de Moradores ou demais entidades comunitárias.

No tocante ao processo deste ano de 1991, ele ocorreu em duas rodadas. A primeira, entre 01 de julho e 01 de agosto, com a apresentação do Plano de Investimentos/92 e a política de participação popular e informações do governo que iria ser processada a discussão para o orçamento 92. A segunda, entre 13 de agosto e 02 de setembro, com a entrega das demandas prioritárias das regiões para a Prefeitura, apresentação inicial do governo para o orçamento 92, com propostas de receitas e despesas por órgãos, hierarquia de prioridades por setores de investimentos, eleição de representantes e delegados e neste último caso, 1 para cada 5 pessoas presentes nas assembléias. A UAMPA, que não era mais dirigida por militantes petistas mas por partidos não integrantes da Frente Popular, como PDT e PC do B, continuou sem participar das discussões do orçamento, ou seja, o OP começou a ter uma maior autonomia perante algumas entidades e passou a fluir independente destas.

Finalmente, e este ponto é fundamental, foi nessa segunda fase que também iniciou-se a transição e a passagem da concepção de participação popular ligada à dualidade de poderes, para formatos institucionais de participação e decisão mais vinculadas ao governo, embora isto tivesse ocorrido somente com parte do Executivo e de setores dos movimentos populares. Sintomático a este respeito, é o fato de que mesmo o governo mantendo uma perspectiva de longo prazo relativa aos conselhos populares, no início de 1991 já surgiam alguns indícios na direção de uma inflexão na diretriz participação popular. Durante a primeira rodada das Assembléias Regionais para a

---

[55] Sobre os vereadores, é bastante esclarecedor o fato de que um representante petista e fundador da UAMPA, apoiasse a renúncia do Secretário de Obras reivindicada por algumas regiões. Sobre o assunto no geral, cf. Baierle (1992;1992a).

[56] Assim como encontramos algumas diferenças de detalhes das informações para o ano de 1989, o mesmo ocorre em relação a 1990. No primeiro trabalho de Fedozzi (1997), o autor situa a criação do Conselho do Plano de Governo e Orçamento, ou

apresentação do Plano de Investimentos/91, por exemplo, o governo enfatizava a democratização do Estado e a cidadania, o estímulo a canais institucionais de participação e propunha a criação de Conselhos Regionais junto aos Centros Administrativos Regionais que deveriam ser criados,[57] bem como a regulamentação do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento em substituição ao até então Fórum do Orçamento Participativo.

3.1.3. A terceira fase da participação e do OP (1991/92)

Essa fase, diz respeito ao último período do primeiro governo petista e relaciona-se muito mais à consolidação da participação popular e do método sobre a escolha das prioridades. Simultaneamente, são mudados os critérios de alocação de recursos de investimento, há um reconhecimento interno do OP no governo, uma consagração do modelo de participação e sua legitimidade pública e iniciativas governamentais para a regulamentação legal do OP.

Assim, ainda em 1991, o governo e os representantes que participavam do então Fórum do Orçamento Participativo concluiram de forma comum que haviam criado um espaço ao mesmo tempo institucional regular, previsível e permanente e formaram-se 2 instâncias de participação no orçamento. Foi formado então neste ano, o *Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento* chamado de Conselho do Orçamento Participativo (COP) e com caráter deliberativo. Quanto à sua composição, foi constituido por 2 titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões, 2 membros do governo, no caso o 1 da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e outro do Gabinete de Planejamento (GAPLAN), 1 da UAMPA e 1 do Sindicato dos Municipários. As funções dos membros da regiões no OP, era representar a Região no Conselho e mantê-la informada das reuniões, discutir com as lideranças comunitárias as demandas consideradas prioritárias e as respectivas ordem e necessidade, critérios do governo sobre a alocação dos investimentos e condições necessárias para as obras, além de participar das reuniões do Conselho Popular de sua Região.

Também em 1991 foi criado, com caráter consultivo, o Fórum de Delegados do OP, formado proporcionalmente pelo número de eleitos nas Assembléias Regionais. Já o Fórum do Orçamento Participativo, criado em 1990 em substituição à Comissão de Representantes, continuou com suas funções relativamente imprecisas, uma vez que inicialmente tinha sido pensado como uma espécie de elo entre os conselheiros e as respectivas comunidades de cada região e, na prática, atuou pouco. Somente no final de 1991 e começo de 1992, foi convocado pelo governo para discutir a lei orçamentária que seria enviada à Câmara. Em novembro de 1991 novamente foi chamado sobre Projeto de Lei do IPTU, também a ser enviado à Câmara e, no mais, o Fórum ficou sem atividades.

---

simplesmente COP, em 1990. Em outro, no caso Fedozzi (2000), o mesmo Conselho aparece como fundado em 1991. Estes detalhes, para nossos propósitos, entretanto, não mudam no fundamental a descrição e análise do processo mais geral.

[57] Essa proposta do governo, esvaziada no primeiro mandato, previa a criação dos Centros Regionais visando a programação, execução e fiscalização dos serviços nos bairros. Para democratizar o funcionamento dos Centros, o governo queria incentivar a formação de conselhos regionais de moradores nas microrregiões da cidade para efetivar a participação direta da população. A este respeito, ver CENTROS ... (1991).

Durante as reuniões do COP em 1991 (no mínimo duas vezes por semana), questões centrais passaram a ser reivindicadas pelos conselheiros, sendo a primeira referente a uma maior amplitude da discussão do orçamento (envolvendo não somente os investimentos, mas todos os itens da peça orçamentária para aumentar a intervenção). A segunda, remetendo para a mudança na política de concentração de recursos em áreas de carência máxima, que era um dos critérios anteriormente decidido para a alocação de recursos. No tocante à primeira questão, foi realizado conjuntamente um seminário para informar com mais detalhes técnicos sobre o orçamento para os representantes das regiões. Em relação à segunda, foi aceita pelo governo a proposta de mudar a metodologia para a alocação dos recursos entre as regiões e eles passaram a ser distribuídos por setores (saneamento básico, pavimentação de ruas etc.) entre as regiões, resguardando-se, porém, os critérios objetivos. Para isto, foi formada uma comissão (membros do GAPLAN, CRC e 3 representantes eleitos pelo COP) que elaborou uma nova metodologia e foi aprovada no Conselho.

No início do ano de 1992 o COP discutiu sua regulamentação, uma vez que alguns conselheiros e membros do governo tinham defendido uma maior formalidade no funcionamento (registro das decisões, atas etc.) e ambas as partes queriam resguardar em lei os espaços institucionais conquistados. Já em janeiro, os membros do governo (GAPLAN e CRC, após a concordância da Coordenação de Governo) elaboraram um *Projeto de Regulamentação do Orçamento Participativo* e uma espécie de esboço do *Regimento Interno* do COP. No Projeto, um tanto genérico, propunha-se a ampliação para além dos 2 membros eleitos nas regiões, incluindo-se representantes da UAMPA, Sindicato dos Municipários (SIMPA), CUT e CGT, do setor empresarial da indústria e do comércio, da Sociedade de Economia, do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), da Comissão do Orçamento da Câmara e 3 representantes do Executivo (CRC, GAPLAN e Secretaria da Fazenda). Também foi feita a proposta de regionalização da cidade, competências do Conselho no tocante ao orçamento, processo de deliberação, duração de mandato dos conselheiros que seriam de dois anos e igualmente a revogabilidade dos mandatos a partir de decisão das comunidades.

Quanto à inclusão de empresários, que o governo defendia como uma maneira do OP configurar-se como uma esfera pública e aberta a toda a sociedade e não somente a grupos específicos, a maioria dos conselheiros posicionou-se contra, pois considerava que eles já teriam sido bastante beneficiados e exercido muita influência no governo. O Conselho Popular do Paternon, por sua vez, discordou também da entrada dos empresários, UAMPA, entidades sindicais (considerava que elas deveriam atuar em outra área) e sindicato dos funcionários e, ao mesmo tempo, defendeu um *jetton* para os conselheiros que participassem por mais de quarenta horas semanais. A maioria dos conselheiros, porém, inclinou-se pela inclusão somente da UAMPA e SIMPA e discordou da introdução do *jetton*. Uma outra polêmica, dizia respeito ao caráter deliberativo ou consultivo das instâncias de participação. O Projeto previa um compartilhamento do poder, mas, em última instância, mantinha o resguardo das competências institucionais do Prefeito (as resoluções do COP deveriam ser enviadas ao Executivo que as acolheria ou não, com o veto retornaria ao COP e se este não

concordasse voltaria novamente para o Executivo ter a decisão final). De certa forma, isto evidenciava a proposta de co-gestão ao não transferir-se as decisões de forma absoluta para as instâncias de participação comunitária, até porque, naquele momento, o governo petista não concordava mais com a idéia de submeter as políticas públicas à deliberação de conselhos populares autônomos.

Quanto à dinâmica de discussão do OP em 1992, podemos sintetizar: em 02 de abril houve a Assembléia do Fórum do Orçamento (delegados) para apresentar-se o Plano de Investimentos/92; de 06 de abril a 13 de maio, ocorreram assembléias regionais em 16 regiões e a prestação de contas do governo no tocante ao Plano de Investimentos/91 e apresentação do Plano de Investimentos/92; de 16 de junho a 16 de julho, a segunda rodada das assembléias regionais e a apresentação pelo governo da proposta básica do orçamento/93 (incluindo receitas, despesas e critérios para a escolha de prioridades de investimentos), a entrega pelas comunidades das prioridades das regiões e eleição dos representantes para o COP e delegados para o Fórum do Orçamento; de 14 a 23 de setembro, reuniões dos delegados do orçamento visando a apresentação de cronograma, método e informações introdutórias atinentes à discussão do OP/93 e relato sobre o Plano de Investimentos/92; de 18 de agosto a 22 de dezembro, reuniões do COP para discutir e aprovar a peça orçamentária e aprovar o Plano de Investimentos/93.

Em julho de 1992 e após meses de discussões, concordou-se com a entrada da UAMPA e do SIMPA, a manutenção dos representantes por 16 regiões, mandato de 1 ano revogável para os conselheiros conforme a assembléia da região, criação do *Fórum do Orçamento* (consultivo e composto de 1 delegado para 10 pessoas nas assembléias regionais), o não pagamento do *jetton* e a obrigatoriedade do Executivo prestar contas anualmente do plano anual. Quanto às competências do COP, as principais decisões remeteram para a apreciação e aprovação da proposta de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a peça orçamentária a ser enviada à Câmara, apreciação e proposição de aspectos relativos à política tributária e de arrecadação do Município. Além do mais, e de acordo com as discussões regionalizadas e definição das prioridades comunitárias, aprovação do conjunto de projetos e obras e atividades do planejamento de governo e do orçamento anual, bem como apreciação e opinião no tocante a gastos municipais (incluindo-se o gasto com pessoal), acompanhamento da execução do orçamento anual e fiscalização do cumprimento do Plano de Governo e opinião sobre eventuais cortes ou incremento nos investimentos ou alteração no planejamento. Finalmente, caberia ao COP opinar e decidir de acordo com o Executivo a metodologia do processo de discussão e definição do orçamento e do Plano de Governo. Também foi aprovado por sugestão do Executivo, um Regimento Interno que, no fundamental, aplicava os princípio do Projeto anterior. A UAMPA, entretanto, prosseguiuj em 1992 sem participar das discussões do orçamento e o SIMPA, por sua vez, continuou participando pouco em 1992, apesar de que em maio de 1991 o COP discutiu a reivindicação de reajuste salarial de 53,73% mas decidiu que a despesa de pessoal não poderia ultrapassar 75% da receita.

Quanto às eleições do COP e delegados para o Fórum do Orçamento, passou a predominar a base de 1 para 10 ou fração maior de 5 dos presentes e não 5 como antes. Na eleição de chapas, para algumas regiões onde existia um momento acirrado de disputa, introduziu-se a proporcionalidade tanto para o COP como para o Fórum do Orçamento e o direito de voto de todo morador com mais de 16 anos. Nas regiões com maior tradição de organização, os eleitos para o COP geralmente eram conhecidos através da atuação no Conselho Popular, Articulação Regional ou União de Vilas. Para o COP, houve renovação (o mandato era de 1 ano, revogável e somente uma eleição consecutiva) de 12 pessoas, de um total de 64 conselheiros titulares e suplentes (dos titulares renovados 24 e dos suplentes 28).

Registre-se também nessa última fase, o aumento da participação. Para se ter uma idéia geral da adesão das comunidades e entidades, em 1989 participaram do OP 250 entidades e 780 participantes e em 1990 aumentou para 467 e 976. Em 1991, além de ocorrerem plenárias em todas as vilas, já que antes as lideranças terminavam tendo um peso maior na definição do que seriam as prioridades, a participação aumentou para 503 entidades e 3.694 pessoas e, finalmente, em 1992, totalizou, respectivamente, 572 e 7.610. A maioria das pessoas era vinculada às Associações de Moradores (entidades de base do movimento), Clubes de Mães, Associações Esportivas, Associações Culturais, Sindicatos, Associações Profissionais e outras, evidenciando que a participação, embora com suas mudanças, de certa forma tinha reforçado as entidades populares. Mas a participação, diferente da visão anterior, consolidou-se como individual e não mais através de entidades, deixando, assim, de predominar a visão que atribuía o monopólio da representação às entidades de bairro como as Associações de Moradores e UAMPA.[58] Além dos números citados, em cada região passaram a haver, também sem registro, mobilizações internas com reuniões espontâneas e preparatórias da população entre a primeira e a segunda rodada, visando a definição das demandas para serem encaminhadas às reuniões gerais regionais antes da Assembléia Regional na segunda rodada e convocada oficialmente pelo governo. Expressando, desta feita, mais um dado importante nessa grande virada da participação, principalmente se levarmos também em conta o elogio ao governo e o entusiasmo das pessoas.

Podemos dizer, portanto, que no último ano do governo Olívio Dutra o modelo de participação ligado ao orçamento público ou OP foi consolidado plenamente a partir das duras experiências. Além do mais, deixaram de ocorrer as mudanças habituais a cada ano, houve grande aumento da participação dos moradores, concluiu-se a delimitação das 16 microrregiões e, apesar da continuidade dos conflitos, inclusive com a Câmara, e à própria indeterminação do OP, chegou-se a um maior consenso sobre a democratização das decisões.[59] Devemos ressaltar que além do OP como um todo e as respectivas formas de participação diretamente ligadas a ele, é necessário apontar outras

[58] Essa questão é importante, uma vez que em muitas cidades administradas pelo PT, como em Belo Horizonte entre 1993 e 1996, a participação foi mais viabilizada através de entidades e não individualmente. A este respeito, ver os esclarecimentos do Coordenador da CRC do Gabinete do Prefeito e Coordenador do Conselho Municipal do Orçamento Participativo do governo de Tarso Genro, Gildo Lima. Cf. Lima (1996).. Consultar também Avritzer (2002).

[59] Esse quadro da última fase da participação do governo Olívio Dutra, está baseado em Fedozzi (1997; 2000).

modalidades, seja por iniciativa da AP ou do movimento popular. Para efeito de exposição, indicaremos primeiro os conselhos populares e, num segundo momento, os conselhos institucionais e iniciativas também no plano setorial.

Iniciando pelos conselhos populares, o que fica claro é que, se antes do governo petista já existiam alguns deles, a partir de Olívio Dutra estes canais de organização e participação popular sentem-se estimulados e são incentivados, aumentam em número[60] e, de certa forma, reorientam seu papel. Não somente os conselhos populares são incentivados, mas outros tipos de entidades de articulações regionais nos bairros, superando-se a fase do monopólio da representação exercido, até então, quase exclusivamente pela UAMPA através das Associações de Moradores.[61] Para se ter uma idéia, já em 1988, tendo em vista o futuro governo petista, foi criado o Conselho Popular da Glória que passou a funcionar em 1990. Com a intervenção do governo nas empresas de ônibus em fevereiro de 1989, formou-se um Pré-Conselho na Zona Leste e consolidou-se com o OP. Igualmente foi criado a partir desta intervenção, o Conselho Popular no Eixo do Baltazar.[62] Um outro conselho formado em 1989, foi o Conselho Popular do Paternon.[63] Esses conselhos populares ou outras formas de articulação regional, entretanto, embora mantendo sua autonomia perante o Executivo, na interação com ele terminaram, em grande em parte, superando sua fase de confronto com o Estado e passando a adotar uma postura muito mais propositiva, numa perspectiva nova de uma espécie de co-poder e não mais de dualidade de poderes, como assinala Baierle (1992;1992a).

A diferenciação entre conselhos populares e conselhos institucionais, que antes da Administração de Alceu Collares (1986-88) era mais ou menos consensual no movimento popular e no PT, terminou sendo restaurada com o governo de Olívio Dutra, uma vez que no período do PDT os dois tipos eram tratados como se fossem semelhantes. Assim, o governo petista herdou uma lei aprovada pela Câmara no final do ano, no caso o intitulado Projeto dos Conselhos Populares e sancionado por Alceu Collares no seu último dia à frente da Prefeitura, que obrigava o novo governo a implantar 17 dos chamados Conselhos Populares. Desta feita, ele teria, por lei, de regulamentar e aplicar em 180 dias a Lei dos Conselhos Populares, agora sob a pressão do PDT.

O governo de Olívio Dutra discordava da referida lei, dentre outras coisas, pelas seguintes razões: confundia conselhos populares (entidades autônomas do movimento e da sociedade) com conselhos municipais (canais institucionais de participação na administração pública); procurava retirar a autonomia das entidades populares, fragmentando a participação ao criar vários conselhos; a eleição dos delegados comunitários deveria ser nas entidades. Procurou-se ter iniciativa e já em 1989, passou-se à ofensiva ao discutir com militantes do PT e PCB que atuavam na UAMPA e no movimento comunitário. Foi elaborado um anteprojeto alternativo para confrontar com a Lei 195/88, propondo mudar o nome de Conselhos Populares para Comissões Municipais, a unificação das áreas

[60] Quanto ao número exato de conselhos populares antes do governo petista, Fedozzi (1996) afirma que seriam 3 e que em 1996 já existiriam praticamente em todas as 16 regiões da cidade.
[61] Cf. Menegat (1995).
[62] Ver a propósito Baierle (1992).
[63] Sobre o assunto, consultar Fedozzi (2000).

administrativas afins para evitar a fragmentação dos Conselhos da Lei etc. Ao mesmo tempo, porém, o governo petista recusou-se a propor algo sobre a forma de escolha dos representantes comunitários, delegando isto à UAMPA. Terminando, neste momento inicial e apesar de defender o caráter consultivo e não deliberativo dos conselhos, endossando o monopólio da representação para as Associações de Moradores e a UAMPA. Posteriormente, o governo resolveu mudar sua tática, considerando que havia pouco acúmulo no movimento de massas para pressionar o Legislativo visando mudar a lei, tomou iniciativas no sentido de tentar melhorá-la, discutindo com o movimento a elaboração de uma legislação melhor sobre os conselhos municipais etc. Todavia, com a obrigatoriedade de elaboração da LOM, os impasses terminaram, uma vez que a sua aprovação no início de 1990 solucionou o problema, já que se diferenciava claramente os Conselhos Municipais (órgãos de participação setorial na Administração) e os Conselhos Populares (autônomos etc.) e garantia a participação da população a partir das regiões nos orçamentos. Mas, terminou mantendo o monopólio da representação da UAMPA nos Conselhos Municipais.[64]

Além do mais, e este dado é fundamental, a Lei Orgânica de Porto Alegre passou a ser uma das mais avançadas do Brasil, especialmente no tocante à participação popular, o que, de resto, facilitou a implementação da diretriz. Seus avanços, inclusive, foram também o resultado da aprovação das propostas do Fórum Municipal de Entidades (articulação dos movimentos sociais) reconhecido no Regimento Interno da Lei Orgânica, especialmente nas áreas de reforma urbana, saúde, educação, meio ambiente e participação popular. Destaque-se, que na composição do Legislativo mais de um terço dos vereadores eram considerados progressistas, o que, evidentemente, contribuiu para que as propostas fossem aprovadas.[65]

Observando-se mais detidamente o que foi decidido na LOM,[66] fica claro a grande abertura e vários elementos destinados a promover a participação. Em termos mais gerais, a participação popular aparece como um dos seus compromissos fundamentais e é inserida como um dos princípios da Administração Pública direta e indireta. Num capítulo sobre soberania e participação popular, afirma-se que ela seria exercida também pelo plebiscito e referendo (por iniciativa do Prefeito, dois terços da Câmara ou 5% do eleitorado municipal, como na implantação de grandes obras que afetassem o meio ambiente), iniciativa popular (no caso de bairro ou distrito a validade de 5% dos eleitores para fazer propostas, garantia da defesa da proposta no plenário da Câmara por um representante escolhido pelos proponentes), participação popular nas decisões do Município e pela tribuna popular (nas sessões da Câmara ou Praça Montevidéu e podendo fazer uso da mesma sindicatos e outras entidades). Ao mesmo tempo, lembra-se que a população poderia propor emendas à LOM e afirma-se que no período da pauta regimental da Câmara, poderiam ser apresentadas pelo mínimo de 300 eleitores ou 3 entidades representativas, emendas populares referentes à lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Além do mais, o exercício da cidadania traria a prerrogativa de

[64] O processo e impasses sobre a lei herdada do período de Alceu Collares, está descrita em Fedozzi (2000).
[65] A respeito do Fórum Municipal de Entidades e da composição da Câmara Municipal por ocasião da elaboração da Lei Orgânica, consultar Moura (1990). Para sua composição inicial, ver o Quadro XI.

reivindicar em logradouros públicos e em assembléias populares e que as comissões da Câmara Municipal deveriam também realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Estas audiências, poderiam ser requeridas por entidades para esclarecimentos da mesma Câmara e do Executivo sobre projetos e outras matérias, como meio ambiente etc. Quanto ao governo, ele precisaria realizar de forma periódica audiências públicas para prestar contas sobre o orçamento. No tocante à economia do Município, ele teria por obrigação incentivar a participação da comunidade através de suas entidades e estimular as formas associativas e cooperativas.

Voltando-se mais diretamente para a participação nas ações e atividades governamentais num sentido amplo, ela estaria assegurada nas decisões do Executivo e no planejamento nas diferentes esferas de discussão e deliberação. O mesmo, relativamente à presença da comunidade no planejamento ou, a partir das regiões, na elaboração, definição e acompanhamento, tanto da execução do plano plurianual como das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, ele seria elaborado, além do Executivo e da Câmara, com a população organizada das regiões e entidades da sociedade civil.

Em termos mais setoriais e de política governamentais: seria dever do Poder Executivo auxiliar na organização do abastecimento alimentar e incentivar estruturas coletivas ou cooperativas de produção; a política econômica relativa ao consumo deveria ser planejada e executada pelo Poder Público com a respectiva participação de entidades representativas do consumidor e de trabalhadores ligados à produção, comercialização etc.; na saúde, as ações e serviços teriam a descentralização da gestão e assegurada ampla participação da população, na gestão do SUS a avaliação seria efetuada pelos órgãos colegiados e, no órgão de assistência à saúde aos servidores que seria criado depois, sua diretoria seria exclusivamente constituída de representantes dos servidores municipais; na assistência social, os programas necessitariam partir das reivindicações da população e deveria-se, ao mesmo tempo, instituir mecanismos de participação popular na definição das prioridades e fiscalização das ações desenvolvidas; quanto à educação, a gestão deveria ser democrática e assegurar a organização de professores, pais, alunos e funcionários em todos os estabelecimentos municipais através de associações ou outras formas e, além do mais, nos órgãos responsáveis pelos serviços de atuação técnico-pedagógica deveriam ter um membro eleito pelos professores e o regimento ser elaborado pela categoria junto com a administração; na política urbana estaria assegurada a participação popular no planejamento urbano, a participação ativa das entidades comunitárias no estudo e solução dos problemas no tocante ao desenvolvimento urbano; na política habitacional, o governo deveria incentivar a autoconstrução, as cooperativas habitacionais (principalmente formada pelos moradores), associações voluntárias e sindicatos de trabalhadores; sobre a política de meio ambiente, a população, através de plebiscito, seria consultada sobre grandes obras; na parte da disposição final, afirma-se que a regularização da concessão do direito real de uso teria que passar por um levantamento feito pelo Executivo e a UAMPA.

---

[66] Ver LEI ... (1990).

Em relação aos órgãos governamentais, as instituições da administração indireta deveriam ter, no mínimo, um representante dos funcionários na diretoria e através de eleição direta. No órgão de previdência municipal, a diretoria seria composta totalmente por funcionários eleitos diretamente. Mas além disto, deveria haver um representante sindical nas comissões de sindicância e inquérito relativos às faltas funcionais. Também estaria assegurado, o livre acesso à associação sindical e dispensa das atividades funcionais e a garantia da estabilidade.

Quanto aos conselhos, a LOM reestabelecia a diferença entre as entidades da população e as ligadas à Administração Pública. No caso dos Conselhos Populares, deveriam ser reconhecidos pelo Poder Público (seria crime do Prefeito impedir seu livre funcionamento etc., teriam caráter regional, autônomos e com o papel de discutir e elaborar as políticas). Na fiscalização exercida pela Câmara Municipal, ela deveria contemplar, além do disposto nas legislações estadual e federal, os Conselhos Populares. Já os Conselhos Municipais, enquanto órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, poderiam propor, fiscalizar e deliberar sobre assuntos ligados a cada setor da administração e seriam compostos por entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e administração municipal. Observa-se, entretanto, que não explicita-se e nem alinha-se que conselhos institucionais seriam criados, mas apenas referências de passagem. Na saúde, afirma-se que quaisquer novos serviços públicos deveriam ser discutidos e aprovados no SUS e no Conselho Municipal de Saúde. Sobre a educação, diz-se que haveriam conselhos escolares compostos pela direção da escola e representantes dos segmentos escolares com funções de caráter consultivo, deliberativo e fiscalização na forma da lei. Ainda na educação, proibe-se a cobrança de taxas ou quaisquer coisas para manutenção da escola por parte das direções, conselhos de pais e conselhos escolares. Na parte de desenvolvimento urbano, afirma-se que os conselhos municipais precisariam estar presentes.

De um lado, portanto, os conselhos institucionais não estavam propriamente especificados e, de outro, incentiva-se a sua criação. Tanto foi assim, que após a promulgação da LOM foram aprovados projetos criando alguns conselhos, como os de Educação e do Menor.[67] Após as definições da LOM sobre os Conselhos Municipais e Conselhos Populares, o governo petista elaborou uma proposta visando abrir uma discussão formal com o movimento no tocante à participação e democratização da administração municipal visando, conjuntamente com ele, regulamentar os Conselhos Municipais após as rodadas do orçamento no segundo semestre de 1990. A proposta do governo continha três aspectos, sendo o primeiro a criação e a regulamentação de alguns Conselhos Municipais setoriais (incluindo habitação e uso do solo, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e do Plano Diretor, Conselho Municipal dos Transportes e Circulação, Conselho Municipal de Obras e Viação, Conselho de Educação e Conselho Municipal do Meio Ambiente e Saneamento). O segundo era relacionado à composição dos Conselhos Municipais (fortalecendo as Articulações Regionais para construir-se os Conselhos Populares e, quanto aos Conselhos Municipais, deveriam ser compostos por 1 representante de cada uma das 16 microrregiões e representantes das Secretarias e de

entidades da sociedade civil). O terceiro aspecto, versava sobre a criação de um Fórum de Participação Popular a ser composto por todos os membros dos conselhos setoriais (para avalizar a prestação de contas e ações governamentais, discutir e definir as prioridades governamentais sem excluir as consultas regionais, discutir as propostas gerais para a cidade como transportes e outras, discutir a relação com o funcionalismo, Câmara Municipal, empresários e imprensa e definir projetos e ações de interesse popular).

Essa proposta, segundo Fedozzi (2000), expressava uma transição no sentido de superar a visão centrada no papel deliberativo dos conselhos populares (os conselhos agora seriam apenas uma possibilidade indeterminada, superação da delegação para deliberar sobre as políticas públicas como previa o programa do PT) para canais institucionais de participação no governo. No final, porém, a proposta apresentada na assembléia dos representantes comunitários gerou ceticismo, apatia e indignação pelo não cumprimento ou execução insuficiente das obras e serviços combinados. Isso não anula, entretanto, que também na área dos conselhos institucionais ou outras formas de iniciativas no plano setorial o governo de Olívio Dutra, diferente da administração Collares que não criou nenhum conselho, tomou várias iniciativas e efetivou outras. Vejamos quais as iniciativas no plano setorial, através dos conselhos institucionais ou outras formas de participação. O governo petista, por exemplo, foi um dos primeiros a efetivar os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente que já tinham sido criados em 1990 pelo Governo Federal através do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Direta ou indiretamente ligado à área de habitação de uma maneira geral, foi criado o Conselho de Acesso à Terra (subordinado à Secretaria de Planejamento Municipal, composto de representantes do governo e das 16 micro-regiões organizadas e trabalhando principalmente em torno da regularização fundiária baseadas na definições do OP). Foi também criado o fórum "More Melhor Participando" (reunindo moradores das áreas do DEMHAB e pessoas do órgão visando encontrar alternativas no tocante à regularização fundiária, urbanização através de fundos comunitários rotativos e projetos de loteamento para contemplar todos os ocupantes).[68]

Na área de saúde, a alteração central foi sobre gestão dos recursos e a tentativa, a partir da discussão com a população, de estabelecer as prioridades, ou seja, teve-se como uma das iniciativas a aplicação de um dos princípios do SUS, apesar dele não ter sido implementado por questões ligadas aos repasses dos recursos. Através da Comissão Interinstitucional de Saúde (CIMS),[69] já desde o início do governo procurou-se definir as prioridades com participação. Poder-se-ia citar a formulação de um Plano Municipal de Saúde, as políticas de saúde específicas etc., isto é, as prioridades eram definidas conjuntamente entre o governo, os técnicos e a população. Merece um importante registro o Conselho de Saúde, constituído a partir de uma organização anterior ao OP. Foi criado em maio de 1992 e através da Lei Complementar n° 277, a CIMS, devido à municipalização da saúde proposta pelo SUS, foi transformada em Conselho Municipal de Saúde. Na sua composição, passaram a participar

[67] Sobre os projetos referentes à criação posterior dos conselhos institucionais e a democratização no geral, ver Moura (1993; 1993a).
[68] Sobre o Conselho de Acesso à Terra e outras iniciativas em habitação, ver Baierle (1992) e Fedozzi (2000).

representantes por regiões da cidade que formaram as Comissões Locais de Saúde, de entidades profissionais, de entidades empresariais e representantes dos órgãos públicos nos níveis federal, estadual e municipal.[70]

No setor da educação, instalou-se o Conselho Municipal de Educação. Foi também instituído o Colegiado Escolar em outubro de 1992 (composto pelo diretor, professores, monitores, funcionários, pais e alunos, de caráter deliberativo e reuniões ordinárias três vezes por ano) e com eleições direta para diretores como lembra Grossi (2000). Em meio ambiente criou-se o "Guaíba Vive", com representantes da Prefeitura, entidades técnicas e outras ligadas à recuperação do estuário do rio e Organizações Não-governamentais (ONGs) de assessorias técnicas relacionadas ao meio ambiente.[71] Em lazer e esportes, apesar das dificuldades, a Prefeitura passou também a estimular, dentre outras coisas, a participação no tocante ao uso e destino dos parques da cidade.[72] No setor de transportes, foi criado na empresa municipal Companhia Carris Porto-Alegrense a partir do segundo semestre de 1991 os grupos SUMAC (Sugestões para Melhoria do Ambiente Carris). Estes grupos, formados nas oficinas e na parte administrativa, passaram a opinar sobre os projetos e apresentar soluções por setores. O gerenciamento de algumas linhas, foi feito através de funcionários ligados à manutenção dos veículos.[73]

Além dos conselhos e participação no plano setorial, podemos citar outros exemplos de participação. Em julho de 1990, pela primeira vez o governo, em reunião ampliada do OP, prestou contas da Administração Municipal. Depois disto, passou a fazer o mesmo de forma pública e sistemática como nos dias 19 e 21 de setembro de 1990 na Praça Montevidéu no Paço Municipal, com painéis e bancas sobre as principais obras e projetos realizados.[74] Neste momento, o Prefeito assinou o decreto que regulamentava o Dia Municipal de Prestação de Contas. Também em setembro de 1990, o Prefeito anunciou a regulamentação da Tribuna Popular e das Audiências Públicas já previstas na LOM. Deve-se destacar ainda a criação do "Foro contra a Recessão e o Desemprego" (representantes da Prefeitura, sindicatos de empresários e trabalhadores, centrais sindicais e entidades vinculadas ao fomento de micro-empresas e setores da sociedade civil ligadas à questão) pressionando o Governo Federal para a liberação do FGTS, incentivando empreendimentos comunitários etc. Este foro, que foi criado a partir da iniciativa do governo petista, contava em agosto de 1991 com 100 entidades de empresários e trabalhadores.[75] Uma outra iniciativa, que visava uma ação no centro da cidade, foi a criação do Fórum Permanente de Debates Sobre a Área Central, reunindo 4 Secretarias Municipais e 32 entidades profissionais e comunitárias.[76]

---

[69] Em relação à CIMS, ver Rosa (1989).
[70] No tocante à área de saúde, consultar Castro; Jaeger (1994). Ver também Baierle (1992) e Fedozzi (2000).
[71] Cf. Baierle (1992).
[72] Ver Stigger (1996).
[73] A este respeito, consultar Vilarino; Nunes (1992).
[74] Ver PORTO ALEGRE ... (1990).
[75] Ver OS BONS ... (1991) e Baierle (1992).
[76] Sobre o assunto, ver Borba (1993).

3.1.4. O governo Tarso Genro (1993-1996): aprofundamento das mudanças, a quarta fase do OP e da participação

Como vimos, foram operadas mudanças na diretriz, especialmente com a introdução do OP. Ao mesmo tempo, foi este que funcionou, ao lado do equacionamento da relação partido-governo, como principal fator de ampliação do partido na sociedade e alavanca para a reeleição do PT em Porto Alegre, como indica Jacobi (1994). Tanto parece verdade, que já em maio de 1992 o candidato Tarso Genro tinha 35% das intenções de votos e estava em primeiro lugar. Apesar de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada na Câmara para desgastar o governo de Olívio Dutra, a Frente Popular foi ampliada com a entrada do PSB e o PV.[77] Mesmo ganhando somente no segundo turno, como mostra o Quadro X, o PT marcou mais um passo na sua consolidação na cidade.

Embora um dos documentos mais importantes e relativos ao segundo governo não possa ser classificado, estritamente, como plataforma eleitoral (texto pequeno, listagem de bandeiras e vinculação com as propostas para a campanha etc.) e nem como um programa acabado de governo (relação entre o programa partidário e plano de ação, recursos financeiros etc.), mas uma espécie de *pré-programa*[78] onde misturam-se análises, propostas e algumas medidas, ele nos possibilita conhecer de antemão, algumas das orientações e elementos centrais que irão nortear a gestão de Tarso Genro. Já na sua apresentação ressalta-se que o documento, composto por vários textos e diferentes autores, seria um programa em construção e, igualmente, uma elaboração de uma concepção de cidade. Lembra-se também, que os textos ainda seriam debatidos dentro do PT e da própria Frente Popular.

Do ponto de vista mais geral, chama a atenção algumas diferenças importantes com a plataforma eleitoral de 1988 e o primeiro governo petista. Neste sentido, podemos apontar as mais significativas e que vão explicitar particularidades relevantes do segundo governo petista. De início, é necessário ressaltar que a ênfase principal e geral não vai residir na participação popular, até porque considera-se o OP como algo já dado e a ser desenvolvido nos termos anteriores. Além do mais, a diretriz vai aparecer diretamente colada à democratização do Estado e não, como antigamente, centrada no paralelismo ou contraposição ao Estado via conselhos populares. O destaque, de uma maneira ou de outra, vai materializar-se na visão de *como governar*, ou seja, a função governativa do PT é assumida claramente em Porto Alegre. Essa propensão a governar, por sua vez, vai ser expressa principalmente através da atenção voltada agora para a cidade e a questão urbana ou, em menor escala, para o Município. A cidade de Porto Alegre, constitui-se, portanto, em algo a ser governada, emerge como uma das preocupações fundamentais a idéia de gestão e não é por acaso que um dos textos, significativamente chamado de *Planejamento de governo*,[79] insista sobre a necessidade de conceituar a

[77] No tocante às intenções de voto e a CPI, consultar ESTRATÉGIA ... (1992) e Lima (1992).
[78] O documento como um todo, sem título, foi organizado pela Coordenação de Campanha-PT e Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT para a discussão. Foi composto de vários textos assinados por núcleos, grupos, pessoas individualmente ou mesmo sem assinatura, tem em torno de 70 páginas e, na sua maioria, de meados de 1992. Para facilitar a identificação, especificaremos os títulos e autores sempre que possível e denominaremos o documento geral de *pré-programa.*Cf. PRÉ-PROGRAMA ... (1992).
[79] Ver Fedozzi; Rodrigues (1992).

cidade que se deseja e que se quer construir ligada a um projeto mais global. Em outras palavras, é como se a transição para a consolidação de um partido governante requeresse, que fosse especificado o que se iria governar, o perfil a ser adotado, seus limites e possibilidades. Desta forma, o governo municipal, que era visto em termos do programa nacional como um ponto de apoio às lutas dos trabalhadores e instrumento de hegemonia e, portanto, quase desempenhando um papel passivo, termina confundindo-se agora com gestão e administração pública. Esta metamorfose, entretanto, não vai implicar no chamado administrativismo que teria ocorrido no governo petista de São Paulo, mas consolida e amplia temas antigos como participação e hegemonia, introduz algo novo como desenvolvimento econômico, cidade estratégica etc.

Essa reorientação, aprofundamento ou mudança na continuidade, vai rebater evidentemente sobre as diretrizes programáticas gerais. Assim, além da entrada mais explícita da diretriz vinculada ao Estado, a preocupação com a cidade vai implicar num conjunto maior de propostas de intervenção. Isto expressa-se, por sua vez, na diversidade de áreas a serem trabalhadas, maior número e variação de políticas sociais e a introdução de novos aspectos, bem como uma melhor especificação de como governar (diferenciando-se diretrizes e políticas setoriais, como no texto sobre *A cidade e a reforma urbana* elaborado pelo Núcleo de ciência e tecnologia do PT gaúcho,[80] por exemplo). Neste sentido, a diretriz inversão de prioridades assume também uma maior importância ao dirigir uma atenção maior ao exercício de governar ou função governativa.

Passando-se diretamente para a diretriz participação popular, são feitas algumas observações preliminares sobre o primeiro governo petista.[81] Afirma-se, que em 1989 ainda não tinha-se um projeto global de participação popular e de democratização do Estado. Com a experiência acumulada, poder-se-ia dizer que a participação popular e a democratização do Estado passariam pela socialização das informações, a transparência, regionalização e descentralização administrativa, o estímulo à auto-organização da cidadania e da participação na gestão da cidade. Aponta-se ainda no primeiro governo, a criação de canais de participação popular e do conjunto da sociedade civil no tocante ao processo decisório e cita-se exemplos como o COP, Conselho Municipal de Saúde e outros. Teria havido também, avanço na compreensão da diferença entre Conselhos Populares (independentes e autônomos) e Conselhos Municipais (instâncias de poder que compartilhariam as decisões entre governo e comunidade). Assinala-se, que teria sido criado um novo método de planejamento, onde os critérios e definições das prioridades seriam discutidas, em comum, entre governo e comunidade.

Posteriormente, faz-se algumas ressalvas. No processo de participação popular, teria havido limites e dificuldades, dentre as quais deveriam ser referidas: a estrutura burocrática tradicional que teria impedido o atendimento ágil das demandas da população; tradição de populismo e clientelismo; dificuldade do governar sistematizando as possibilidades de ação na solução dos problemas; limites políticos e financeiros do município; concepções diferenciadas e dificuldade de entrosamento entre militantes dos partidos da Frente, trabalhadores do governo e do movimento; corporativismo de

[80] Cf. NÚCLEO ... (1992).

algumas lideranças de Vilas e Bairros ao voltar-se apenas para as demandas localizadas e específicas; pouca representatividade de lideranças populares fora dos setores organizados. A partir dessa avaliação sintética, propõe-se: a introdução de um conteúdo estratégico da democracia para a construção do socialismo desejado; mudança nos valores da cidadania, envolvendo a compreensão das diferenças e que viabilizasse consensos populares etc.; reconhecimento de que a participação implicaria em formas variadas como conselhos, fóruns e outras; reconhecimento da importância de manifestações plurais na sociedade e diferentes espaços da esfera pública; a compreensão de que participação não seria apenas canais, mas envolveria algo mais amplo como um processo político-pedagógico, que deveria estar em ação de governo, constituir-se em aprendizagem e relacionada a novos valores; complementação da democracia representativa com os diferentes mecanismos da participação direta. Finalmente, afirma-se que a participação que teria ocorrido nas Associações de Moradores e outros espaços, seriam insuficientes e não englobariam a maioria da população e que tornava-se necessário criar novos instrumentos, diferentes daqueles ligados aos setores organizados.

Fica bastante claro, em termos gerais, que a proposta estava sintonizada com a nova orientação nacional do partido e sua redescoberta da institucionalidade, como já vimos: conteúdo estratégico da democracia, complementação entre democracia representativa e democracia direta, cidadania, pluralismo, esfera pública etc. Particularmente no tocante à visão sobre o governo de Olívio Dutra, o documento expressa uma visão positiva mas, ao mesmo tempo, propõe-se a resolver as dificuldades enfrentadas por aquele e inovar no processo participativo, inclusive ampliando o campo de ação e envolvendo novos canais e mecanismos. Simultaneamente, verifica-se a ausência de proposta sobre os Conselhos Populares e uma ênfase nos Conselhos Municipais, em outros momentos insere-se proposições de forma genérica em novas áreas e direciona-se, também, a participação para a gestão dos serviços que contemplassem a participação dos usuários.

Do ponto de vista de propostas específicas quanto a setores e instrumentos de participação, alinha-se rapidamente um conjunto deles. No tocante aos Conselhos Municipais, defende-se a criação de um Conselho Municipal ligado à ciência e tecnologia,[82] de um Conselho Municipal de Cultura e que a população discutisse e definisse o rumo da ação cultural do governo,[83] um conselho de entidades para tratar das políticas e prioridades ligadas à área dos portadores de deficiência[84] e a manutenção do Conselho Municipal de Saúde.[85] Além destes conselhos com atuação mais setorial e com atuação no Município como um todo, aponta-se para os conselhos gestores em equipamentos sociais como a instituição dos conselhos escolares[86] a partir dos diferentes segmentos da comunidade da escola, bem como a radicalização da descentralização criando-se os Conselhos Locais de Saúde por Distrito Sanitário e Conselhos Locais de Saúde por Unidade de Saúde.[87] Ainda no plano da gestão de

[81] Ver Araújo; Lucena; Pereira (1992).
[82] Cf. NÚCLEO ... (1992a).
[83] Ver Schuller (1992).
[84] Ver Muller (1992).
[85] Cf. NÚCLEO DA ... (1992).
[86] Ver Peilanda; Machado (1992).
[87] Ver NÚCLEO DA ... (1992).

equipamentos e serviços, ressalta-se a necessidade da participação da comunidade (usuários etc.) no poder de decisão em lazer e esportes,[88] a proposta em assistência social de que os usuários e a sociedade devessem participar sob o risco de não haver o controle social e nem a impulsão para a auto-organização dos trabalhadores.[89]

Também constam, algumas afirmações genéricas sobre a importância da participação no tocante ao meio ambiente[90] e observações e medidas direcionadas a outros setores. Em educação, lembra-se que ela deveria estar alicerçada no aprendizado do processo de participação. Depois avança-se algumas propostas, como: participação dos profissionais da educação na proposta político-pedagógica e na gestão do sistema de ensino; promoção da participação, envolvendo também os pais na construção da proposta pedagógica; democratização das relações institucionais.[91] Na saúde, defende-se: uma gerência única integrada na Secretaria de Saúde com participação popular em nível local; participação popular nas áreas de intervenção como a vigilância sanitária; envolvimento dos trabalhadores em saúde no processo de reforma administrativa.[92] Ainda nesta área, afirma-se que o direito à saúde implicaria na democratização das decisões, ressalta-se a necessidade da população participar das decisões do modelo assistencial e que a rede assistencial deveria garantir o gerenciamento conjunto com os sindicatos.[93] No tocante ao funcionalismo, propõe-se que ele deveria participar da produção do próprio trabalho, elaborando conjuntamente o planejamento de suas atividades, que seria preciso instituir a eleição de chefias nos vários níveis de acordo com as particularidades de cada órgão.[94]

Entretanto, o que mais chama a atenção, é o espaço que a idéia de cidade e desenvolvimento econômico passam a ocupar. No tocante à cidade, na parte intitulada de *A questão urbana*,[95] ressalta-se a necessidade da participação popular na reforma do Plano Diretor e de instrumentos de participação vinculados à política urbana municipal. No texto *A cidade e reforma urbana*,[96] por sua vez, indica-se que não dever-se-ia trabalhar exclusivamente com o movimento reivindicativo parcializado, apesar de que o movimento organizado devesse ser priorizado e conter a participação do usuário onde houvesse investimento público. Além do mais, que a institucionalização da participação popular deveria ultrapassar a discussão e aplicação dos investimentos, para chegar-se à gestão dos serviços públicos e controle popular na elaboração e definição das políticas públicas no geral, como gestão popular em habitação através de mutirões, cooperativas etc. Ainda no texto *Cidade e reforma urbana*, propõe-se a descentralização e transparência do governo reafirmando o COP e conselhos municipais setoriais, envolvendo a representação da comunidade organizada. Nesse sentido, a participação na cidade deveria extrapolar o caráter regional e pensar-se de forma ampla através da reforma do Plano Diretor

[88] Cf. Machado et al (1992).
[89] Ver Biasi et al (1992).
[90] Ver Almeida; Victolla; Anjos (1992).
[91] Ver Peilanda; Machado (1992).
[92] Cf. NÚCLEO DA ... (1992).
[93] Ver SAÚDE ... (1992).
[94] Cf. Baierle; Backes; Neves (1992).
[95] Ver GRUPO ... (1996).
[96] Cf. NÚCLEO ... (1996).

e, simultaneamente, envolver outros segmentos fora daqueles já tradicionalmente organizados, ou seja, incorporar novos segmentos à participação, inclusive através da gestão.

Sobre o desenvolvimento econômico, que vai representar uma outra mudança relevante no segundo governo petista, defende-se claramente a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico.[97] Agrega-se ainda, que em finanças o OP seria instituído como uma diretriz geral para todos os programas governamentais e frentes políticas que fossem criadas,[98] isto é, os recursos financeiros, agora, passam também, a ter uma dimensão mais ampla. Esses pontos gerais levantados, portanto, já vão aparecer na própria campanha eleitoral onde o então candidato Tarso Genro propunha a transformação das relações entre Estado e sociedade, o aprofundamento do OP, uma cidade para todos, inversão de prioridades etc.

Quanto à estratégia de governo ligada às questões citadas, ela foi sendo sistematizada ao longo do primeiro ano e poderia ser sintetizada em cinco pontos centrais. Destaquemos no momento, além da reforma da cidade, a qualificação dos serviços e projeção da cidade de Porto Alegre, principalmente aqueles mais ligados à participação popular e democratização: consolidação e ampliação da hegemonia (aumentando a base social do governo, qualificando a relação com os setores organizados, aprofundando o perfil popular do governo e buscando o apoio nas camadas médias da população); aprofundamento e radicalização do processo de democratização da cidade (além do OP, a constituição de uma esfera pública popular não-estatal para controlar a ação do Estado).[99]

Voltando-se diretamente para o OP e sua quarta fase no governo de Tarso Genro, ele passa a ser marcado fundamentalmente, como defendera o então candidato, pelo seu aprofundamento, ampliação e suas respectivas modificações. Embora mantendo-se sua base original e o aumento da participação, introduz-se também iniciativas visando tornar o Estado local mais permeável ainda à participação e, por fim, uma tematização teórico-político de uma nova esfera pública. Do ponto de vista geral no funcionamento do OP, foram acrescentadas algumas mudanças relevantes. Uma das mais significativas, refere-se às Plenárias Temáticas ou espaço temático. Foram criadas em 1994, ampliaram a participação além da identidade territorial localizada nas regiões, permitiram aprofundar o debate sobre o planejamento estratégico e de médio prazo, as políticas setoriais e as obras estruturais para a cidade, bem como sobre as políticas e os gastos ligados aos serviços.[100] No início, a proposta das Plenárias Temáticas tinha um certo caráter corporativo, já que a proposta original defendida pela DS do vice-prefeito Raul Pont previa a representação orgânica dos sindicatos nas instâncias do OP. Mas terminou-se chegando a um consenso internamente no governo, pois a aprovação da participação por entidades abria a possibilidade de um choque com a participação individual anterior.

No fundamental, as Plenárias Temáticas terminaram seguindo as mesmas regras das Assembléias Regionais. Por iniciativa do governo e aprovação do COP, foram criadas as Plenárias Temáticas com base nas políticas setoriais e globais em número de 5 e somando-se às 16 instâncias

[97] Ver PROPOSTAS ... (1996).
[98] Cf. NÚCLEO DOS ... (1992).
[99] Sobre o assunto, consultar Pozzobon (1998).

regionais. Adotou-se também a mesma dinâmica das Assembléias Regionais, ao eleger representantes para o COP que, por sua vez, aumentou seu número de membros a partir de 1994. As temáticas em número de 5 áreas, foram as seguintes: Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Observa-se, que além de contemplar um conjunto de temas de caráter setorial introduz-se assuntos mais gerais como desenvolvimento econômico.

A criação destas novas instâncias, terminou ampliando a participação e atraindo setores sociais plurais e grupos de interesses e de instituições civis que estavam fora da discussão do orçamento, como os sindicatos e setores empresariais. Porém, estes dois setores tinha presença minoritária nas plenárias. Na realidade, participavam muito mais as Associações de Moradores e Conselhos Populares. Para se ter uma idéia, no primeiro ano das temáticas, no caso 1994, de um total de 1.011 que participaram da segunda rodada somente 11,47% eram do movimento sindical, 14,34% ligados a entidades empresariais, 24,03% aos movimentos comunitários, 34,91% provenientes de entidades da sociedade civil ou instituições públicas, 14,4% de pessoas desvinculadas de entidades e somente 0,7% de partidos políticos. Quanto aos grupos de empresários com presença nas questões urbanas, ao invés das temáticas eles preferiam participar em outros canais como o Conselho do Plano Diretor (com a mesma estrutura até 1995), o Conselho dos Transportes Urbanos e o Conselho Municipal de Saúde.

Vejamos então, como integravam-se as temáticas, enquanto segunda modalidade de participação, na dinâmica do OP. Nas Assembléias Temáticas, onde participavam as entidades profissionais como sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos ecológicos, étnicos e outros, a elas eram atribuidas a discussão, hierarquização das diretrizes e resoluções sobre as políticas setoriais e obras para toda a cidade e orientações para a discussão do COP. Ocorriam ao mesmo tempo que as Assembléias Regionais (2 vezes por ano) e tinham a mesma dinâmica, diferindo apenas no número de Assembléias, (eram 5) e no caráter da agenda de discussão, uma vez que seu funcionamento estava ligado a temas específicos, porém relacionados às 16 regiões.

Quanto às fases de participação, as Assembléias Temáticas ocorriam também na primeira etapa mas, diferentes das regionais, aconteciam em locais independentes de recorte regional. As reuniões preparatórias, igualmente ligadas ao levantamento das demandas e reivindicações e escolha de representantes para as instâncias e sem a coordenação da Prefeitura, começavam em março. Nas temáticas mais organizadas e semelhantes às regiões, estas reuniões preparatórias em março serviam igualmente para a avaliação do ocorrido no ano anterior e para a mobilização para a assembléia anual do orçamento. Na primeira rodada das Assembléia nos meses de março e abril, a dinâmica era a mesma das regionais (avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos participantes das temáticas etc.). Nas reuniões preparatórias intermediárias de março a julho e que eram organizadas independente da Prefeitura, ocorriam a aprovação e hierarquização em termos de prioridades (3 prioridades setoriais) das demandas em cada entidade ou grupo organizado (por exemplo, sindicatos),

[100] Além de Fedozzi (1997; 2000), ver também sobre as plenárias temáticas Souza (1997)

depois trazia-se para a plenária temática onde escolhia-se os delegados ao Fórum Temático do Orçamento. Na segunda rodada de Assembléias Temáticas, igualmente nos meses de julho e junho, os representantes apresentavam para as assembléias e para o governo as demandas priorizadas, elegia-se 2 titulares e 2 suplentes como representantes para o COP.

Fica claro portanto, que as temáticas, ao integrarem-se à dinâmica anterior e regional do OP, terminaram reproduzindo uma estrutura semelhante, suscitando a criação de canais específicos e ampliando a participação. Significativo a este respeito, foi a criação em 1995 do Fórum Temático do Orçamento e a eleição de membros para o COP, somando-se aos já existentes. Quanto ao Fórum, manteve o mesmo caráter consultivo de seu congênere regional e sem representação por entidade, reunia-se com periodicidade variável, elegia seus delegados em cada uma das 5 Plenárias Temáticas com atribuições de fiscalizar as ações da governo, com o mandato de 1 ano e revogável a qualquer momento pela assembléia temática. Mas as temáticas, se de um lado favoreceram uma maior diversidade de atores sociais, de interesses e o caráter público e ampliaram o espaço de discussão dos temas ao conferir um sentido global ou setorial diferente do localismo, por outro, não conseguiram a participação sindical desejada e nem foi introduzido um método de planejamento para compabilizar as dinâmicas operacionais das Assembléias Temáticas e Assembléias Regionais. Isto levou, principalmente nas definições das prioridades de investimentos, a conflitos entre os próprios representantes comunitários e gerou fortes críticas dos participantes das temáticas ao governo. Até 1996, dois anos após sua implantação, ainda não havia maior clareza sobre o seu papel específico.

Ainda relacionado ao OP, merecem registro outras mudanças. Uma delas diz respeito à modificação do Fórum do Orçamento (que tinha caráter global e objetivava reunir todos os delegados eleitos nas regiões, mas que foi pouco ativo e não chegou a ter um claro papel definido) pelos *Fóruns dos Delegados* em cada região e plenária temática. Assim, em cada uma das 16 regiões os delegados foram eleitos proporcionalmente ao número de pessoas nas assembléias e, desta maneira, formaram uma instância regional e passaram a facilitar o papel dos delegados como mediadores da população da região com o COP. Com isto, os delegados passaram a ser eleitos não mais nas últimas assembléias regionais do ano mas em dois momentos, sendo uma parte nas assembléias da primeira rodada anual do OP e outra nas rodadas intermediárias regionais e temáticas.

Além do mais, como em 1992, cada região passou a ter, mesmo sem registro, uma mobilização interna com reuniões espontâneas e preparatórias da população entre a primeira e a segunda rodada. Visava-se, dessa maneira, a definição das demandas para serem encaminhadas às reuniões gerais regionais antes da Assembléia Regional na segunda rodada e convocada oficialmente pelo governo. A este respeito, o governo de Tarso Genro promoveu uma alteração e estas reuniões, através das chamadas Reuniões Intermediárias, terminaram sendo incorporadas ao ciclo oficial do OP. Fora as modificações no COP e a introdução das temáticas, devemos apontar outras como a aprovação pelo COP do seu Regimento Interno no ano de 1994 e que, na prática, terminou incorporando quase todas

as propostas originais da proposta anterior de regulamentação legal.[101] E a partir de 1994, foram criadas as plenárias de serviços e as comissões de fiscalização de obras nas regiões. Neste caso, as plenárias funcionavam antes das plenárias do OP e eram estabelecidos diálogos entre a população da região e representantes do governo, visando tratar dos serviços requeridos e desafogar as assembléias do OP. As comissões de fiscalização, como o próprio nome aponta, acompanhavam, dentre outras coisas, a execução das obras nas regiões.[102]

Agregue-se a tudo isso, que em novembro de 1994 foi criada a Comissão Paritária formada por 4 representantes do governo (2 do GAPLAN e 2 da CRC) e 4 do OP eleitos pelo COP, tendo como função a direção e planejamento do OP. Também foi implantada em 1994 a Comissão Tripartite, com membros do governo, COP e SIMPA visando controlar na Prefeitura o ingresso de pessoal. Neste sentido, qualquer ingresso de pessoal deveria ser cotejado com a alocação de novos recursos e onde ser aplicados, se era compatível com o plano de investimentos, com a escola, posto de saúde, etc., ou seja, a Comissão terminou, também, adotando uma visão mais global do orçamento.[103]

Quanto aos conselhos institucionais e atividades mais no plano setorial, é necessário, igualmente, apontar algumas iniciativas e ações.[104] É importante lembrar, no que toca mais diretamente às questões urbanas e configuração da cidade, a criação de um novo Conselho do Plano Diretor a partir da reforma do mesmo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e a participação de membros da sociedade que, aliás, passou a ser um dos espaços preferidos pelos empresários para defender seus interesses.

Já na área de habitação, foi formalizado, após forte pressões do Fórum Municipal de Reforma Urbana, o Conselho Municipal de Habitação e Aceso à Terra já previsto pela LOM e criado informalmente em 1991.[105] No setor de educação,[106] a mudança mais geral referiu-se à formulação do projeto global denominado de Escola Cidadã e que tinha sido desenhada no Congresso Constituinte. Ao mesmo tempo, procurou-se democratizar os diferentes níveis do sistema escolar desde o órgão central às escolas. Para tanto, foram propiciadas melhores condições ao Conselho Municipal de Educação e implantados os Conselhos Escolares, que passaram a ser o órgão máximo deliberativo nas escolas, inclusive no tocante ao planejamento e na fiscalização da aplicação dos recursos. Estes Conselhos tinham um caráter deliberativo, eram compostos por representantes eleitos de professores, funcionários, pais e alunos e o mandato do conselheiro durava dois anos. Já a eleição de diretores, que no segundo ano do governo de Tarso Genro tinha sido aprovada na Câmara e sancionada pelo Executivo, passou a viabilizar-se através do voto direto e uninominal e envolvendo a totalidade dos segmentos da comunidade escolar. Realizou-se também o projeto Constituinte Escolar com debates a

[101] Sobre as mudanças no Fórum do Orçamento, o Regimento Interno e as Reuniões Intermediárias, cf. Fedozzi (1997; 2000).
[102] Cf. Genro (1995).
[103] Sobre as comissões paritária e tripartite, consultar Souza (1997;1999).
[104] Além do OP e chamando a atenção para a importância geral das experiências dos conselhos setoriais e outras, ver FÓRUM ... (1996).
[105] Sobre os Conselho do Plano Diretor e o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, ver Fedozzi (2000). Para o autor, no segundo governo predominou uma visão tecnocrática sobre a reforma urbana e daí a necessidade de pressões para a formalização do referido conselho. Ainda sobre o mesmo conselho, ver Souza (1997).
[106] Consultar Vares (1997) e Azevedo (2000).

partir de cada uma das escolas, encontros regionais e, por fim, o Congresso em maio de 1995, no qual os professores, funcionários, pais e alunos definiram um conjunto de diretrizes gerais envolvendo as normas de convivência, avaliação, currículo, conhecimento e gestão que serviram de base para orientar o projeto político-pedagógico. As escolas passaram a definir autonomamente, seus gastos de custeio e aprofundaram-se as relações escola-comunidade, com a discussão na definição dos critérios de seleção para vagas nas escolas infantis, articulação com o OP etc.

Em relação à saúde,[107] a idéia central foi a transformação da Secretaria de Saúde de pequena unidade prestadora de serviços em gestora global na cidade, especialmente através do ingresso de Porto Alegre na condição mais avançada, em termos jurídicos e técnicos, da gestão descentralizada do SUS. O que, de fato foi conseguido, concluindo-se em 13 de agosto de 1996. No tocante à municipalização, que vinha sendo tentada desde o primeiro governo petista, foi efetivada a partir de pressões sociais e institucionais. Sobre a relação com o Conselho de Saúde (CMS), a Secretaria procurou avançar mais ainda na idéia de controle social ao submeter a ele todo o gasto anual do órgão governamental. Ao mesmo tempo, renunciou-se igualmente à primazia do Executivo quando as decisões não coincidissem e repassou-se para o CMS a condição de centro decisório mais importante. Ainda deve ser destacada, a realização da II Conferência Municipal de Saúde,[108] ocorrida no final do primeiro semestre de 1996, que se caracterizou, dentre outras coisas, por uma grande mobilização dos conselhos locais e distritais. Em outras áreas como lazer e esporte, também foi incentivada a participação como o estímulo à Associação de Amigos de Praça.[109]

Além da participação no OP e em outras, a tentativa mais ousada do segundo governo e que expressa claramente a idéia de ampliar o processo participativo, foi materializada pelo Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte ou Projeto Constituinte, lançado publicamente em março de 1993 e implementado no mesmo ano. De certa forma, ele representou o coroamento das propostas governamentais do segundo período, apesar das dificuldades encontradas. Sintetiza, na análise de Moura (1997) e sobre a qual nos basearemos, ao compará-lo à experiência de Barcelona na Espanha, um exemplo significativo do que a autora chamou de ativismo democrático: alargamento ou radicalização da democracia e cidadania; papel ativo do governo; iniciativa para criar novas esferas públicas e de controle sobre o Estado; democratização radical do Estado; disputa democrática de interesses e projetos; inversão de prioridades etc. Inicialmente, o Projeto Constituinte procurou contrapor-se à visão geral de cidade defendida pelo PMDB e outros partidos que fizeram críticas à Frente Popular na campanha eleitoral e instituir uma marca do novo governo. Já no primeiro dia, Tarso Genro expediu uma ordem de serviço para criar-se um grupo de trabalho. Sua motivação política imediata, visava responder às críticas de que o governo petista só trabalhava em pequenas obras na periferia da cidade e serviços básicos, sem uma visão global da cidade e sem pensar em projetos de

[107] Nos baseamos nessa parte em Mota; Castro Filho (1997).
[108] Sobre esta Conferência, ver Barcelos (2000).
[109] A esse respeito, cf. Gutterres (1996).

desenvolvimento urbano de caráter mais amplo. Apesar da busca inicial de inspiração em experiências de Barcelona e Bolonha, o processo em Porto Alegre terminou trilhando um caminho próprio.

Na perspectiva adotada com o Projeto, intentava-se ampliar a agenda pública para um horizonte maior e ultrapassar o ciclo anual do orçamento. Almejava-se também, expandir a participação e envolver os setores médios e o empresariado, construir ações e diretrizes para a cidade como um todo, ligá-las ao desenvolvimento de uma cidade democrática com vistas a enfrentar o futuro. Neste sentido, dever-se-ia, ao mesmo tempo, manter e ultrapassar o OP, que tinha caráter anual e marcadamente de âmbito regional,[110] e adotar uma visão mais estratégica para aumentar a base social do governo. Dentro da visão, já no início ficava clara a idéia de desenvolvimento econômico e o papel central a ser desempenhado pelo governo. Tanto que, no lançamento o governo apresentou sua proposta, concepção e funcionamento do Congresso Constituinte (CC) para as organizações convidadas. Haveriam, inicialmente, duas instâncias, no caso a Coordenação Executiva (CE) mais ligada à responsabilidade da organização dos eventos e articulação de grupos de trabalho e a Coordenação Geral (CG), orientando as diretrizes do processo e interferindo no andamento dos debates. Já os Grupos de Trabalho (GTs), além do vínculo estreito com os quatro eixos temáticos (Desenvolvimento Econômico, Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte e Financiamento da Cidade) deveriam produzir diagnósticos e análises da realidade local, formular estratégias, elaborar relatórios mensais etc.

Quanto à participação na CG, para a proposta original ela seria composta por membros do governo (Secretaria de Planejamento, Gabinete do Prefeito, CRC, coordenadores de grupo de trabalho e pessoal de apoio). Já na CE, estariam integrados: o Secretário de Planejamento e membros da CE; representantes dos empresários através da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS) e Federação das Associações Comerciais e Associação das Empresas de Rádio e Televisão; membros dos sindicatos de trabalhadores (CUT e CGT), de associações profissionais como OAB/RS e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RS); pessoas da Sociedade de Economia do RS e Sociedade de Engenharia do RS; representantes do movimento popular urbano (UAMPA, Fórum Estadual de Reforma Urbana) e do COP; membros das Universidades (Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Pontifícia Universidade Católica do RS); representantes de outros organismos estatais (Câmara de Vereadores, Fundação de Economia e Estatística do RS e Fundação Metropolitana de Planejamento). Já os GTs, seriam compostos por representantes da sociedade civil, do governo e de integrantes da Rede de Ajuda Mútua, ou seja, quaisquer pessoas ou organizações que estivessem fora e quisessem participar. Ainda haveria uma Comissão de Sistematização, com um coordenador geral, CE e membros de instituições e entidades definidas na CG, que organizaria e sintetizaria todo o material a ser submetido ao Congresso da Cidade. O Congresso, por sua vez, apreciaria e deliberaria sobre as propostas de diretrizes relativas ao futuro da cidade, deveria garantir a sua implementação, propor canais de participação popular e mecanismos de gestão de caráter democrático.

[110] Ressalte-se, que as plenárias temáticas foram criadas a partir de 1994, isto é, depois do Projeto Constituinte.

De uma maneira geral, o processo foi pensado em três etapas. A primeira, baseada nos trabalhos dos GTs e idéias formuladas e que culminaria no Congresso da Cidade ocorrido em dezembro de 1993. Quanto à segunda, a partir das diretrizes do Congresso seria elaborado um Plano Temático de Desenvolvimento e, por fim, os projetos passariam pelo OP para a deliberação e implementação. Até o momento do I Congresso, o funcionamento geral foi relativamente sistemático com as reuniões da CG, trabalho dos GTs, andamento dos prazos etc. Entretanto, a participação foi irregular, com a inclusão de três novas organizações (Conselho Municipal de Saúde, o grupo de assessoria aos movimentos populares CIDADE e a Força Sindical), a ausência de três entidades convidadas (Câmara de Vereadores e as entidades empresariais Associação das Empresas de Rádio e Televisão e Sindicato de microempresários), o comparecimento eventual de outras (seis das organizações convidadas somente foram a uma ou duas reuniões, como a CUT, CGT e Força Sindical etc.), uma presença constante do IAB, UFRGS, o CIDADE e um dos quatro representantes do COP. Além do mais, a presença variou de acordo com o tema, sendo o GT Reforma e Desenvolvimento Urbano o que mais atraiu os participantes, com 233 inscritos e uma média por reunião de 44 pessoas.

Apesar da participação irregular, da carência de uma metodologia clara e de instrumentos adequados para a discussão e definição das diretrizes e projetos estratégicos, que terminou influenciando nos resultados, bem como o caráter excessivamente técnico e acadêmico no tratamento dos assuntos, insuficiência de material de apoio e as falhas de divulgação, o I Congresso foi realizado entre os dias 17, 18 e 19 de dezembro de 1993. Quanto ao critério de participação, tiveram presença assegurada os inscritos nos GTs com comparecimento mínimo de duas reuniões e observadores e convidados, perfazendo no total 548 delegados. Destes, 32,8% eram representantes das instâncias governamentais, principalmente do Município e 67,52% da sociedade civil. Neste último caso, a representação ficou assim distribuída: individual 99 (18,06%), OP 66 (12,04%), entidades associativas 64 (11,67%), entidades patronais 36 (6,57%), sindicatos de trabalhadores 29 (5,29%), partidos políticos 25 (4,60%), entidades de profissionais liberais 23 (4,19%), universidades 15 (2,73%), ONGs 13 (2,38%) e 50 convidados.

A participação no I Congresso, apesar dessa irregularidade, mostrou que o objetivo de ampliar a participação para outros segmentos foi alcançado. O empresariado, para se ter uma idéia, terminou participando através de suas entidades, como nos setores imobiliário, transportes urbanos, comércio e indústria, além de profissionais como advogados, engenheiros, arquitetos, sociólogos e outros. Quanto aos sindicatos de trabalhadores, sua presença terminou sendo reduzida, apesar da participação dos artezãos, metalúrgicos, processamento de dados e vigilantes, CUT, CGT e Força Sindical. No tocante aos partidos, somente os integrantes da Frente Popular (PT, PPS e PSB) compareceram. Foram votados através de maioria simples o regimento interno, as discussões do grupos de trabalho e de dois seminários e a compatibilização da comissão de sistematização. No final, o I Congresso aprovou um documento com diretrizes, projetos e ações que foram agregadas não mais aos quatro eixos temáticos, mas a nove eixos estratégicos para o desenvolvimento da cidade. Simultaneamente, foi tirada a *Carta*

de Porto Alegre – Inventando o Futuro, explicitando a visão e os princípios básicos que nortearam o evento. Porém, o conjunto de participantes terminou sem apresentar uma proposta geral para o desenvolvimento da cidade, ficando-se restrito ao plano setorial e pontual.

Após o evento, estava previsto que os resultados principais seriam apresentados ao OP, mas terminou havendo mudança de rumo. Foi decidido que através da CE, seria consolidado o conceito de Cidade Constituinte, implementadas as diretrizes aprovadas e mantida a discussão sobre o futuro da cidade. Partiu-se então, para a criação de um Fórum das Diretrizes Estratégicas da Cidade, mas como isto supunha a concordância e apoio do governo, o não esvaziamento do Congresso e o empenho do próprio Prefeito, isto não ocorreu. O que houve, na primeira reunião da CG em maio de 1994, foi a decisão governamental sobre o andamento de várias ações e projetos, bem como a escolha de quatro propostas do Congresso para serem detalhadas até o final do ano a partir dos grupos de discussão. Estes grupos, coordenados pelo governo e entidades do período anterior, escolheram algumas propostas como a reavaliação do PDDU e outras e previu-se que as entidades participantes acompanhariam a execução dos projetos que estavam em andamento.

Na prática, o Congresso terminou, em função do tema e dos participantes mais ativos e que permaneceram no processo, muito mais reduzido a uma ação ligada ao PPDU, ou seja, praticamente colado à Secretaria de Planejamento e não propriamente um projeto geral de governo. Sendo esvaziado, portanto, da visão globalizante prescrita anteriormente, mesmo que tenha havido uma maior sistematização das propostas do que na primeira fase antes do evento. Ainda continuou-se tentando manter alguns elementos da estrutura e funcionamento anteriores, como a existência dos GTs, o espaço de formulação dos técnicos e representantes de entidades e a manutenção do Congresso da Cidade, isto é, a perspectiva de um segundo evento. Neste sentido, os GTs funcionaram de maio a outubro de 1995, ocorreram duas plenárias nas 16 regiões do OP e ocorreu o II Congresso da Cidade nos dias 1 e 2 de dezembro deste mesmo ano. Porém, a Coordenação Geral foi ampliada com a presença de novos segmentos como sindicatos, associações profissionais, cooperativas habitacionais, Associações de Moradores, associações empresariais de outros setores e vereadores.

Embora a participação nos GTs tenha diminuído de 610 no primeiro congresso para 294 no segundo, na participação de entidades houve uma maior frequência e diversificação. As que mais marcaram presença regularmente, foram as do movimento popular (ONGs, OP etc), as de categorias profissionais (IAB e outras), do empresariado ligado ao setor imobiliário, de ambientalistas, da Prefeitura (Secretaria de Planejamento) e do Governo Estadual. Quanto aos mais ativos da sociedade civil nesta segunda fase, foram os empresários do setor imobiliário e o Fórum de Reforma Urbana, já que a discussão concentrou-se no plano diretor e ambos defenderam claramente seus interesses, pois o tema exigia definições mais precisas: os empresários querendo uma redução dos custos de construção e o Fórum procurando garantir a função social da propriedade e a democratização do sistema de planejamento urbano. Essa disputa e as respectivas votações, inclusive, projetaram-se no II Congresso com uma maior intensidade do que no primeiro evento de dezembro de 1993.

Outro aspecto importante vinculada ao II Congresso, foi a introdução das plenárias regionais, perfazendo uma média de 50 participantes em cada uma das 16 regiões do OP. No Seminário de Compatibilização, por sua vez, a participação foi maior do que em 1993, chegando a atingir 226 pessoas no primeiro dia e 183 no segundo. Quanto ao número de participantes no II Congresso, o total da sociedade civil passou de 226 delegados em 1993 para 350 em 1995. Em 1996, para sistematizar as diretrizes tiradas no evento e com o intuito de encaminhar à Câmara Municipal em termos de projeto de lei e reformular a metodologia do Plano Diretor, foram realizadas apresentações públicas e discussões em algumas entidades. Entretanto, as definições terminaram ocorrendo numa reunião posterior da Coordenação Geral.

Em relação a outros elementos centrais do Projeto Constituinte, podemos seguir a análise de Silva (1997). Para ele, o Projeto Cidade Constituinte representou um desdobramento específico e um complemento do OP. Entretanto, também teria guardado as suas especificidades, uma vez que o OP voltava-se mais para a programação orçamentária e demandas imediatas. Já o Projeto Cidade Constituinte, seria dirigido para o planejamento básico, de médio e longo prazos e sem visibilidade tangível de imediato. Ele procuraria traduzir as posições dos diferentes agentes na procura de soluções negociadas para os problemas da cidade e permitiria, ao mesmo tempo, expressar o conjunto das aspirações e necessidades da população. Além do mais, concretizaria as parcerias entre a Prefeitura e as comunidades organizadas, que representariam seu ponto mais forte e consolidado. Quanto aos objetivos básicos do Projeto, eles seram mais direcionados, além da redistribuição de renda na cidade e políticas públicas favoráveis aos chamados excluídos, para a democratização das relações entre Estado e sociedade e apropriação da cidade por seus moradores e usuários. Também inovaria o processo decisório ao relacionar o Plano Diretor Municipal a formas de participação democráticas, pois este instrumento geralmente seria impermeável a isto. Mas tal coisa somente seria possível, em função de práticas anteriores de mobilização e tomada de decisões, se a disposição das partes ao diálogo tivesse sido bastante clara. Finalmente, para o autor, ainda seria importante registrar que o Projeto passara a inspirar outras atividades como as Plenárias Temáticas do OP. Quanto ao futuro do Projeto ele questiona, assim como ao OP, a sua não regulamentação legal.

Esses elementos importantes, porém, não escondem o fato de que o Projeto Constituinte, assim como o OP nos seus primeiros momentos, passou por indefinições metodológicas e não conseguiu agregar, como desejava-se, as entidades do movimento sindical. Além do mais, a integração com o OP terminou inicialmente e em grande parte, mais ligada às plenárias regionais, mesmo levando-se em conta que o Grupo dos Planos Regionais participou de rodadas de reuniões nas 16 regiões do OP, totalizando cerca de 800 pessoas e, no total dos 4 grupos, envolveram-se, por sua vez, 162 entidades e mais de 1 000 pessoas.[111] Ao final, os conselheiros do OP, que a príncipio ofereceram grande resistência, terminaram participando do Projeto[112] e a proposta do novo Plano Diretor foi enviada à

[111] Cf. Fedozzi (2000).
[112] Sobre a resistência inicial dos conselheiros do OP, que viam inicialmente o Projeto Constituinte como um concorrente e depois passaram a participar, ver Genro (1995).

Câmara em 1999, aprovada por ela e sancionada pelo Executivo em 2000. Ressalte-se igualmente, que foi através dos dois Congressos Constituintes que foram criadas também oito regiões de planejamento.Contudo, apesar da boa iniciativa no sentido de tentar-se envolver a população para discussões mais abrangentes e complexas objetivando construir um projeto de desenvolvimento estratégico de Porto Alegre, foi revelada a difícil transição da participação regionalizada e com objetivos imediatos, para temas mais amplos. Ocorreu também a pequena participação dos setores populares comparada ao OP, o reduzido engajamento de setores importantes do empresariado e apenas a presença mais significativa dos pequenos empresários.[113] Ao final da gestão de Tarso Genro, entretanto, o que ficou bastante claro e uma espécie de marca do segundo governo, foi principalmente a consolidação e ampliação do OP, ao ponto de terminar, de certa forma, obscurecendo outras formas de participação, como mostramos.[114]

3.1.5. O governo Raul Pont (1997-2000): consolidação das mudanças e quinta fase do OP e da participação

A eleição do terceiro governo petista, consolida mais ainda a influência do PT na capital gaúcha. Mesmo que em termos da bancada de vereadores, a Frente Popular tenha ampliado um pouco mais seus representantes e passado para 14 ao todo, no fundamental, e como nos dois governos petistas anteriores, continuou em torno de um terço, isto é, não seria através do Legislativo que as diretrizes seriam viabilizadas, não obstante a vitória de Raul Pont já no primeiro turno como mostra o Quadro IX.

Para o terceiro prefeito petista de Porto Alegre, falando ainda no seu primeiro ano de mandato, haveriam dois objetivos básicos, no caso o fortalecimento do OP (como uma forma de democracia participativa) e a consolidação de fóruns de democratização. Além do mais, seu governo iria cumprir o compromisso da campanha eleitoral, ou seja, construir um contraponto ao neoliberalismo no Brasil.[115] As observações do então Prefeito, na verdade, além de guardar uma sintonia no geral com as orientações nacionais do PT,[116] traduziam de forma sintética e enfática as propostas de seu programa de governo[117] e expressavam, igualmente, algumas das principais particularidades da terceira gestão em Porto Alegre. Em primeiro lugar, o programa foi feito de forma mais sistemática, detalhada e com a introdução de outros temas. Em segundo, foi elaborado a partir do Encontro Municipal do PT de Porto Alegre em maio de 1996, que aprovou as Diretrizes Gerais para a Terceira Gestão. Em terceiro, após isto o Diretório Municipal criou a Comissão de Programa, que durante os meses de junho e julho

[113] Sobre isto, ver Fedozzi (2000), Souza (1997) e Navarro (1997).
[114] Essa preocupação de obscurecer outros tipos de participação e, em outras cidades e passar a reduzí-la OP, foi claramente manifestada por Daniel (1996).
[115] Ver Pont (1997).
[116] Mesmo que o governo de Raul Pont vinculasse diretamente seu mandato ao socialismo, a idéia de uma contraposição ao neoliberalismo começou a delinear-se no PT a partir de seu X Encontro em 1995.
[117] Em setembro de 1996, foi divulgado pela Comissão Municipal de Programa de Governo o *Programa de Governo para a Terceira Gestão da Administração Popular em Porto Alegre. Prefeito Raul Pont e Vice José Fortunati.* As informações a seguir, estão baseadas neste documento. Ver PROGRAMA ... (1996).

organizou os 15 grupos de trabalho e o Anteprojeto de Programa. Neste sentido, poderíamos apontar, mais uma vez, o papel ativo da instância partidária e sua integração com os governos petistas. Em quarto e último, e este ponto é relevante, o Anteprojeto de Programa foi debatido em agosto com a população. Através do agrupamento das regiões do OP em 7 reuniões populares, a proposta foi debatida e foram recolhidas sugestões que serviram de base para o documento final.

Do ponto de vista do conteúdo da proposta, uma das coisas que mais chama a atenção é a ênfase na tentativa de construir um contraponto aos governos Estadual e Federal. Assim, além da ressalva quanto à necessidade de consolidar os governos petistas como gestão alternativa de Estado, ela é confrontada com as gestões estadual e federal. Haveriam, de um lado o Modo Neoliberal de Governar e, de outro, o Modo Democrático e Popular de Governar. Neste sentido, poderíamos deduzir que ocorreria a disputa entre dois grandes projetos, agora atravessando o governo e a gestão e, é óbvio, a questão do Estado. Dessa forma, não somente assume-se mais explicitamente ainda a função governativa mas, a partir dela e atribuindo-se à mesma um novo modelo a ser generalizado para todo o país. O modelo, por sua vez, funcionaria igualmente como um instrumento da democracia e do socialismo renovado (democracia participativa, economia popular, cidade solidária etc.). Não surpreende, portanto, que, pela primeira vez, abra-se um grande espaço para um item intitulado de *Gestão Pública* e para um subitem chamado de *Linhas de Ação da Reforma do Aparelho Estatal*.

Como uma nova gestão estatal deveria, a nosso ver, pressupor também algo sobre a estrutura econômica, o programa ainda fala, mesmo que genericamente, de uma economia popular a ser composta de formas associativas e de pequenos e médios empresários. Isto envolveria igualmente, uma mudança do papel do Estado/governo na economia e daí a ênfase que o governo deveria assumir nesta área, inclusive como uma das maneiras de contrapor-se às gestões Estadual e Federal. Especificamente, a Prefeitura deveria fomentar esta economia popular e o poder público funcionaria como um gestor político da economia.

Especificamente quanto à diretriz participação popular, poderíamos dizer sinteticamente que ela é associada diretamente à democracia participativa, constitutiva do Modo Democrático e Popular de Governar (contraposta às medidas provisórias do Governo Federal etc.) e considerada prioridade do novo governo. Alinha-se inicialmente, alguns avanços dos governos petistas anteriores, especialmente o OP, conselhos, fóruns etc. e depois passa-se, em termos gerais, a tratar das políticas sociais e aponta-se para a ampliação da participação popular. Na saúde, dever-se-ia garantir o controle público sobre a destinação dos recursos e os serviços, incluindo-se o controle da sociedade sobre o SUS, bem como a relevância para descentralizar/democratizar a gestão política das gerências distritais de saúde a serem criadas, mobilizar a população pela defesa dos seus direitos e criar o Conselho Metropolitano de Saúde. Em educação, podemos destacar as propostas da retomada do Fórum Municipal de Alfabetização de Adultos, da criação do MOVA e a realização do I Congresso de Educação. Na assistência social, refere-se ao planejamento participativo nas regiões ligado às comissões regionais, a instituição do Conselho Municipal do Idoso, a realização do I Encontro de População de Rua e a

organização das comissões de moradores de rua. Sobre a cultura, afirma-se que ela deveria também ser ligada ao OP, envolvendo representantes da comunidade e dos artistas locais, que a operacionalização do Conselho Municipal de Cultura dar-se-ia através de sua institucionalização e seriam criadas unidades culturais a serem autogeridas pela comunidade. Em esportes, as iniciativas deveriam ser dirigidas para as parcerias com a sociedade organizada, com Associações, Ligas Esportivas ou outras.

Passando-se para um outra parte geral ligada à economia, ressalte-se a proposta de incentivar e apoiar as atividades associativas de pequenos produtores, o desenvolvimento de um programa de associativismo na área rural e a criação do Conselho Municipal de Turismo. No tocante aos aspectos urbanos e habitação e, especificamente sobre a produção de unidades habitacionais, afirma-se que os lotes urbanizados poderiam ser construídos via cooperativas e mutirões com o apoio do governo.

Voltando-se agora para a gestão pública, aponta-se novamente a importância do OP, o processo de democracia direta nas regiões da cidade e da co-gestão através do COP e governo. Propõe-se que, para avançar mais ainda, dever-se-ia efetivar o controle popular e o gerenciamento dos serviços prestados como uma maneira de aprofundar a democratização. Para tanto, seriam necessários instrumentos de co-gestão de serviços, tais como: comissão de controle e fiscalização dos serviços semelhantes aos que ocorriam nas obras; fóruns de serviços visando um gerenciamento mais efetivo pela população nas regiões do OP; aprofundamento da Comissão Tripartite (governo, COP e Sindicato dos Municipários); organização e planejamento conjunto com a população do gerenciamento dos serviços por programa. No que toca ao OP dentro da gestão pública, seria preciso ampliar a participação, aprofundando a co-gestão com o aumento das atribuições da Comissão Paritária (Comunidade e Governo), o aperfeiçoamento dos conteúdos democráticos e de planejamento e fazer com que o OP ultrapassasse os limites dos municípios, seja na elaboração de emendas aos orçamentos nos planos estadual e federal, seja atuando em questões que ultrapassariam o município como saúde, educação, habitação e geração de emprego e renda e, assim, ampliar os recursos para Porto Alegre. Afirma-se ainda, que o Plano Plurianual deveria ser elaborado através do OP e que os Centros Administrativos, juntos com a população, é que deveriam programar e controlar a execução dos serviços nas regiões e, ligado a isto, seria importante o incentivo aos fóruns de serviços regionais.

Por fim, é feita a proposta de um Modelo de Gestão Participativo com Controle Social onde, através do diálogo e de um amplo acordo institucional com os funcionários, seriam divididas as responsabilidades entre eles e o Estado, com este tornando-se mais permeável à cidadania. Na parte de comunicação, assume-se a consolidação do Conselho Municipal de Comunicação.

Passemos agora a ver como o OP, e posteriormente as outras formas de participação, vincularam-se com a diretriz geral, lembrando que ela constituía uma espécie de núcleo central da proposta de radicalização da democracia na cidade.[118] No tocante especificamente ao OP, devem ser ressaltadas algumas atividades que foram acrescidas, aprofundadas, ampliadas ou consolidadas. A mais importante, diríamos, foi a discussão com a população do Plano Plurianual. Neste caso, na

[118] Cf. Barcelos (2000a).

primeira rodada do OP de 1997, introduziu-se o debate e deliberação do Plano Quadrienal.[119] Desta feita, pela primeira vez a população pôde, através da participação popular, decidir os rumos da cidade nos seus quatro anos e produziu-se várias diretrizes. Defendeu-se ainda na participação, a continuidade e fortalecimento do OP.

Como o Plano Plurianual estava previsto em lei e deveria ser entregue à Câmara Municipal até abril de 1997, discutiu-se internamente no governo nos meses de janeiro e fevereiro. Em março, numa plenária pública, foi apresentado à população o pré-projeto do governo. Depois, a partir do pré-projeto e até 15 de abril, as 16 regiões e as 5 plenárias temáticas do OP discutiram o mesmo e apresentaram suas proposições à proposta do governo. Entre os dias 15 e 23 de abril ocorreu o debate final no COP, onde foram apreciadas as demanda da comunidade e foi então elaborado o Plano Plurianual a ser remetido à Câmara Municipal.[120] Em relação ao Plano, o que fica claro é que além da ampliação e consolidação do OP de uma maneira geral, ele passou a servir de base, também, para as discussões de caráter mais global a médio e longo prazos, uma vez que abrangeu a cidade como um todo e contemplou os quatros anos do terceiro governo petista. O OP, portanto, transcendeu os planos local por regiões e temáticos e foi projetado para uma visão mais ampla do conjunto de Porto Alegre.[121]

Mas além desta inovação pioneira e fundamental, foram também operadas algumas mudanças no OP. Quanta às temáticas, na elaboração do orçamento para 1998 elas foram aumentadas pelo COP de 8 para 12 temas, ou seja, a população passou a escolher as mais importantes entre os 12. Incluiu-se desenvolvimento econômico e alguns subtemas, que antes pertenciam ao tema organização da cidade e passaram para a condição de temas, no caso áreas de lazer, esporte e cultura.[122] Assim, introduziu-se, com o desmembramento da temática Educação, Cultura e Lazer, uma sexta, isto é, a de Cultura.[123] Também com a ampliação das temáticas, buscava-se um maior raio de ação maior do OP. Registre-se por exemplo, que a temática de Desenvolvimento Econômico teve um grande crescimento e envolveu no ano de 2000 a 1 042 pessoas, incluindo-se feirantes, pescadores, produtores rurais, comerciários, sindicalistas, recicladores, artesãos, camelôs, pequenos e médios empresários, cooperativas e associações de diferentes setores,[124] ou seja, conseguiu-se agregar novos segmentos sociais em torno de um tema muito importante. Tanto foi assim, que além dos setores médios e empresários, outros foram incorporados como grupos ligados ao esporte, área cultural (Carnaval, Tradicionalismo, Hip Hop), população de rua, entidades assistenciais, pessoas portadoras de deficiência (PPD's) e principalmente a classe trabalhadora.[125]

Mas a ampliação do OP também deu-se com a volta da UAMPA em 2000, já que ela deixara de participar em 1989 do processo geral e até 1992 não tinha retornado. Mesmo assim, de acordo com Fedozzi (2000), sua presença no COP ainda foi pautada por uma visão diferente do governo, já que

[119] Ver Pont (2000b).
[120] Para estes detalhes iniciais, consultar Cordeiro (2000); Olegário Filho (2000).
[121] Sobre o assunto, ver também as observações Souza (1999).
[122] Cf. Souza (1997a).
[123] Ver Pont (2000b).
[124] Consultar a este respeito, Pantaleão (2000).
[125] No tocante a essa ampliação, ver Cordeiro; Olegário Filho (2000).

continuava concebendo o movimento popular como sujeito único e sem diversidade. Em termos quantitativos, igualmente aumentou o número de participantes de forma significativa. Nos dois primeiros anos de governo, 1997 e 1998, somente o número de pessoas nas plenárias regionais e temáticas chegou a mais de 16 mil e nos dois últimos saltou para 20 mil.[126] Ressalte-se também que as regiões do OP foram consagradas, pois a delimitação dos limites dos bairros e as regiões relativas ao planejamento do novo Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, tomaram como base a divisão anterior. Além do mais, o COP revisou o caderno de Regimento Interno, os critérios técnicos e legais e o ciclo do OP, aprofundou quatro elementos centrais entre os meses de janeiro e março de 1997, incorporando-os à democracia de Porto Alegre: o primeiro versou sobre a possibilidade de revisão e modificação anual constante, procurando evitar sua burocratização; o segundo foi a ampliação da gestão paritária entre a população e o governo, passando a direção do COP e do OP a ser uma coordenação composta pela maioria dos conselheiros e não do governo (8 a 4), que continuou sem direito de voto; a terceira revisão foi direcionada ao controle sobre os eleitos (conselheiros e delegados), podendo ser destituídos a qualquer momento se não cumprissem os compromissos assumidos; a quarta, foi mais ligada à rebeldia dos conselheiros quanto aos objetivos de vereadores que queriam enquadrar o OP através de sua legalização e, desta forma, passou-se a rechaçar os projetos contrários à sua autonomia.[127]

Bastante significativo igualmente em relação ao OP, foi que se processou uma espécie de *interiorização* deste nas várias áreas do governo e em outros setores de atividades. Na educação, o OP foi estendido para os orçamentos das escolas, onde, através de milhares dos membros da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e alunos), passou-se a decidir sobre os recursos de manutenção e pequenas reformas.[128] Já na cultura, o Programa de Descentralização da Cultura começou a ser submetido ao COP e foram desenvolvidos esforços para a criação de comissões de cultura nos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo.[129] Quanto ao meio ambiente, o programa educacional denominado *Arroio Não é Valão* tornou-se eixo temático do OP e reconhecido pelo COP.[130] Na Procuradoria Geral do Município, o OP foi estendido a partir de 1999, envolvendo a participação de todo seu quadro funcional para a definição das prioridades políticas e aquisição de material.[131] Na assistência social, para implantar o OP no setor, a partir de 1999 procedeu-se de forma semelhante ao próprio OP, ou seja, a destinação dos recursos foi decidida a partir das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS).[132]

No tocante aos conselhos institucionais, observa-se também a criação e seu grande fortalecimento no terceiro governo petista. O mais importante deles foi o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA), criado com a nova lei do Plano

[126] Cf. Pont (2000b).
[127] Ver Cordeiro; Olegário Filho (2000).
[128] Cf. Machado (1989) e Pont (2000b).
[129] Ver Kiefer (2000).
[130] Sobre o assunto consultar Damiani (2000).
[131] Para maiores esclarecimentos, ver Favreto (2000).
[132] Cf. Bento Filho (2000).

Diretor, aprovado na Câmara Municipal no final de 1999 após vários anos de discussão iniciada no segundo governo e a incorporação de elementos da proposta de reforma urbana contidos na LOM, sancionado pelo Executivo e em vigor em março de 2000.[133] Na sua composição, inovadora no Brasil, entraram um terço de representante das 8 regiões do planejamento de Porto Alegre referenciadas nas regiões do OP, um terço de representantes das entidades vinculadas ao planejamento e construção urbana e um terço da representação dos governos municipal, estadual e federal.[134] O CMDUA passou a ter como competência principal, a formulação de políticas e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Como suas 8 Regiões de Gestão do Planejamento baseavam-se na divisão regional do OP, de uma maneira ou de outra articulou-se os níveis global e setorial. Em termos globais, o funcionamento deu-se através da presença de 1 representante de cada região do planejamento no Conselho (um terço, como já falamos) e o restante de entidades não-governamentais e governos, o que, somando ao conselheiro-presidente constituiu um total de 25 membros. No plano setorial, o funcionamento ligou-se diretamente aos Planos de Ação Regional que, de acordo com a proposta, passou a envolver o saber técnico-científico e a população. Ao tomar-se como base o setor geográfico definido pelo OP, as ações de planejamento integraram-se às ações do planejamento setorial, projetos e demandas do OP.

Agregue-se ainda em termos dessa integração entre os níveis global e setorial, que o novo Plano Diretor da cidade englobou um outro nível de participação, no caso uma pequena parte da cidade onde pode-se revisar as normas propostas através de Unidade de Estruturação Urbana. Para viabilizar o texto legal e remetê-lo à Câmara, e conformar a base para as ações regionais e estabelecer os vínculos entre o conselheiro regional e a respectiva região, criou-se o Fórum Regional de Planejamento. Na sua composição, previa-se 18 representantes da comunidade, 9 de organizações não-governamentais, 1 representante do Conselho Administrativo Regional, 1 da Secretaria de Planejamento e 1 titular e suplente da Região do CMDUA, ou seja, um total de 31 titulares e seus suplentes.[135]

Além do CMDUA, foram formados ou consolidados outros conselhos institucionais de caráter mais setorial e procurou-se fortalecer seus vínculos com as políticas públicas. Neste sentido, foi criado o Conselho Municipal de Cultura,[136] iniciado a organização de um Conselho Municipal de Turismo,[137] a partir da aprovação da lei de 1995, apoioado a constituição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher que teve sua primeira gestão oficial entre 1997 e 1999.[138] Foram rearticulados o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia e o Conselho de Abastecimento,[139] reativado igualmente o Conselho Municipal de Comunicação que tinha sido criado originalmente em 1989 e ampliadas suas

[133] Ver Fedozzi (2000).
[134] Cf. Pont (2000b).
[135] Para maiores detalhes sobre o CMDUA, consultar Burmeister (2000).
[136] Cf. Kiefer (2000).
[137] Ver Moesch (2000).
[138] A este respeito, ver Bauer (2000).
[139] Cf. Pantaleão (2000).

atribuições e representatividade de sua composição.[140] Atualizou-se a regulamentação dos Conselhos Tutelares e procurou-se, através de diferentes mecanismos, submeter as diretrizes das políticas públicas aos diversos conselhos e estas políticas, em vários conselhos como Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social e Educação, foram melhor avaliadas e decididas por seus membros.[141]

Ainda no âmbito setorial, podemos registrar outras iniciativas além daquelas mais vinculadas aos conselhos. Assim, foram criados o Fórum de Turismo,[142] o Fórum Metropolitano de Economia Solidária,[143] o Fórum Municipal Indígena de Porto Alegre a partir de 1988 (com a participação majoritária de índios, uma vez que tinha sido definida sua participação no OP e aprovada a Carta dos Povos Indígenas de Porto Alegre), o Fórum de Agentes de Direitos Humanos nos dois últimos anos do governo e, com base numa Pré-Conferência da Juventude em maio de 2000 (com a presença de pessoas do hip hop, movimento estudantil e egressos da Febem) foi criado o Fórum Municipal da Juventude.[144]

Foram realizadas várias conferências importantes, tais como: a I Conferência Municipal de Desenvolvimento Econômico, contando com a presença de 400 delegados, levando diretrizes para o III Congresso da Cidade e concentradas no combate à exclusão social a partir do trabalho e do controle social sobre o mercado;[145] a Conferência Municipal de Cultura;[146] a Primeira Conferência Municipal de Esportes, Recreação e Lazer em 5 e 6 de maio de 2000, com a participação de associações de moradores, ligas esportivas e outros grupos da comunidade, definindo os recursos públicos para a área e as diretrizes que foram levadas para o III Congresso da Cidade;[147] a I Conferência Municipal de Habitação em outubro de 1997, definindo em linhas gerais a política de habitação e estabelecendo o apoio massivo às cooperativas;[148] a I Conferência Municipal dos Direitos Humanos em maio de 1998, com a participação de 1 600 inscritos, que aprovou o Pacto de Porto Alegre pelos Direitos Humanos e foi assinado por várias entidades que trabalhavam com direitos humanos na cidade e, em 2000, a II Conferência Municipal de Direitos Humanos com a presença de 1 755 pessoas, aprovando o Plano Municipal de Direitos Humanos e a criação de uma Secretaria Municipal de Direitos Humanos.[149] Por fim, deve ser mencionado o Segundo Congresso de Educação da Rede Municipal de Porto Alegre, realizado em dezembro de 1999. O evento, que contou com a presença de mais de 700 delegados dos diferentes segmentos das comunidades escolares, apontou a necessidade de consolidar os espaços de participação, como os Conselhos etc.[150] Ligado diretamente à maioria das conferências e variadas modalidades de encontros de caráter setorial, foi dado continuidade a outro tipo de atividade e

[140] Ver Chagas (2000).
[141] Consultar Fortunati (2000).
[142] Cf. Moesch (2000).
[143] Ver Pantaleão (2000).
[144] Sobre estes fóruns, consultar Bauer (2000).
[145] Cf. Pantaleão (2000).
[146] Ver Kiefer (2000).
[147] Consultar Rodrigues (2000).
[148] Sobre esta conferência, ver Silva (2000).
[149] Ver a respeito Bauer (2000).
[150] Cf. Azevedo (2000).

iniciativa no plano mais geral da cidade, com vistas igualmente aos médio e longo prazos. Assim, foi realizado o III Congresso da Cidade de novembro de 1999 a maio de 2000, aprovando para 2001, dentre outras coisas, uma conferência municipal sobre democracia e gestão do Estado.[151]

Podemos ainda, apontar outros exemplos relativos à participação popular. Na educação, foi criado o MOVA.[152] No associativismo, que teve grande apoio do governo, a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), somente no ano de 2000 fomentou e apoiou 29 coooperativas de trabalho, como a Incubadora Popular da Zona Norte.[153] No caso dos Centros Administrativos Regionais (CARs), foram ampliados para todas as regiões da cidade. Mesmo com as dificuldades materiais e humanas, os CARs, como representação política da administração, auxiliaram na coordenação da prestação de serviços e execução de projetos do governo, funcionando como caixa de ressonância da população etc.[154] No tocante ao funcionalismo, a Secretaria de Administração conjuntamente com o Prefeito, realizou 35 plenárias com o funcionalismo das secretarias e autarquias e reuniões com entidades dos servidores, discutindo um Plano de Assistência Médico-Hospitalar ao Trabalhador Municipal.[155]

Finalmente, como parte relevante da estratégia de criar, divulgar e expandir o que foi chamado de Modo Democrático e Popular de Governar, em contraposição às gestões estadual e federal, bem como trocar informações em termos internacionais, foi promovido o Seminário Internacional sobre Democracia Participativa entre 10 e 13 de novembro de 1999. O Seminário, que contou com a presença de representantes de 106 cidades, sendo 30 do exterior, possibilitou a troca de experiências de universidades, ONGs e intelectuais de vários países, foi elaborada a Carta de Porto Alegre e a partir de então, foi constituída uma articulação permanente.[156] Mas o Seminário tinha também outro objetivo, uma vez que, segundo o Prefeito Raul Pont e seu assessor Adair Barcelos, os grupos conservadores e vereadores da oposição queriam solapar o OP e subordiná-lo a uma lei municipal (que não conseguiram). A partir disto, o governo partiu também para incentivar a organização do debate na cidade como um todo. Daí, portanto, algumas iniciativas gerais como a realização de mais de 10 conferências setoriais e os já citados III Congresso da Cidade e o próprio Seminário.[157]

3.2. A Inversão de Prioridades

Como a participação popular, também a diretriz relativa à inversão de prioridades vai sofrer modificações ao longo dos três governos petistas na capital gaúcha, seja no tocante aos setores escolhidos, seja na obtenção de recursos ou mesmo outras especificidades de cada gestão como veremos a seguir.

---

[151] Sobre o III Congresso da Cidade, ver principalmente Pont (2000b) e Cordeiro; Olegário Filho (2000).
[152] Consultar Azevedo (2000a).
[153] Cf. Pantaleão (2000).
[154] Ver Cordeiro e Olegário Filho (2000).
[155] Cf. Collar (2000).
[156] Ver Pont (2000b), Cordeiro; Olegário Filho (2000) e Becker (2000).
[157] Cf. Pont (2000b) e Barcelos (2000a).

3.2.1. A diretriz no governo Olívio Dutra (1989-1992)

Como já nos referimos anteriormente, na Plataforma Eleitoral de 1988 era bastante claro que as prioridades do governo deveriam ser definidas pelos Conselhos Populares. Ao mesmo tempo, falava-se de uma destinação de parte dos recursos para a área social, como saúde, saneamento e educação. O que era também relevante, ressalta-se por mais de uma vez, seria a importância e a necessidade de ofertar serviços de boa qualidade. Ora, se os Conselhos é que deveriam definir as prioridades, como seria isto na prática, uma vez que somente existiam três deles antes do primeiro governo petista? O documento adianta-se e responde: primeiro que, como orientação geral, apenas uma parcela do orçamento seria destinada aos Conselhos para que estes definissem sua alocação; segundo, como eles ainda estariam em construção, a parcela destinada a eles iria aumentar à proporção que fossem consolidando-se. A reorientação dos gastos públicos deveria envolver, igualmente, a diminuição da função administrativa e de planejamento (incluindo o serviço da dívida) e o aumento ao atendimento direto da população por parte da Prefeitura. Apesar de reconhecer-se a necessidade do atendimento a todas as áreas que os trabalhadores precisariam, ressalta-se que, se no momento seria impossível atender a todas elas, algumas deveriam ser privilegiadas como saúde, educação, saneamento e transporte.

Também chama a atenção na plataforma, a preocupação com os aspectos financeiros. Tanto que se faz algumas considerações sobre a política tributária, afirma-se que ela deveria contribuir para o aumento das receitas através da tributação dos ricos e a isenção dos pobres. Em seguida, destaca-se o IPTU e a contribuição de melhorias como os principais instrumentos para viabilizar a orientação. No caso específico do IPTU, ressalta-se que sua planta fiscal deveria ser reestudada, cobrando-se mais das áreas de especulação imobiliária e grandes fortunas e, ao mesmo tempo, reduzindo ou eliminando a sua cobrança para as áreas de moradia dos trabalhadores. Lembra-se inclusive, ao referir-se à habitação, uso do solo e saneamento, que a planta fiscal já permitiria um reajuste significativo deste imposto, apesar de não estar sendo aplicada (quase a metade da áreas da cidade estaria vazia etc.). Quanto à contribuição de melhorias, ela deveria ser introduzida nas obras que fossem de interesse exclusivo das grandes empresas ou setores de especulação. Inclui-se a proposta da Prefeitura fiscalizar a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e, junto com o governo estadual, auxiliar na fiscalização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), pois este representava uma das principais fontes de receita. Apontava de passagem que, com a nova Constituição, os municípios aumentariam sua arrecadação e alinha-se alguns dados percentuais sobre os impostos de 1984 a 1987.

No tocante aos setores tratados privilegiadamente na Plataforma, observa-se inicialmente um grande espaço dispensado à habitação, uso do solo e saneamento. Alerta-se para o grande déficit habitacional, numa cidade com quase 1 milhão e trezentos mil habitantes e em torno de 30% da

população morando em favelas e loteamentos clandestinos na periferia. Estes problemas, por sua vez, estariam diretamente ligados a outros como a especulação urbana. A esse respeito, seriam priorizadas algumas medidas, tais como: aumento da arrecadação, incluindo-se o imposto progressivo que deveria ser aprovado na Constituição, usocapião especial urbano, regularização dos loteamentos ilegais, concessão de direito real do solo, oferta de lotes urbanizados etc. Especificamente na habitação, dever-se-ia, principalmente, implantar um programa de habitação popular através de um sistema de construção e reconstrução a custo mais baixo e cooperativas habitacionais. Já no saneamento, apesar de considerar-se que a resolução dos problemas estaria fora do alcance municipal, algumas medidas seriam tomadas como o estabelecimento de convênios com as prefeituras da área metropolitana e o aumento da tarifa para os grandes consumidores.

Quanto a transporte, no caso uma outra área que juntamente com habitação, uso solo, saneamento, educação e saúde, deveria merecer uma atenção especial, o documento lembra, em termos gerais, da importância de mudar-se o adensamento da cidade e aproximar o local de trabalho do local de moradia. Alinha em seguida, algumas medidas que precisariam ser tomadas, como a estatização progressiva com controle popular, cálculo de custos para uma maior eficiência e estudo e discussão de novas alternativas. Na educação aponta-se duas diretrizes, ou seja, educação popular (voltada para a maioria da população) e democracia na escola (participação dos segmentos) e ressalta-se algumas medidas específicas como a contratação por concurso público, convênio com universidade etc. Outros setores ou áreas também são inseridas na Plataforma. No caso de uma proposta para uma política contra a discriminação da mulher, dever-se-ia construir creches, instituir um acompanhamento adequado, assistência integral à saúde etc. Em relação ao meio ambiente, chama-se a atenção para a necessidade de uma consciência ecológica e que ela perpasse o conjunto das políticas do governo. Na assistência pública, releva-se a importância de superar o assistencialismo e o paternalismo, ligando-a a outras políticas (habitação, cultura etc.), atendendo a grande parcela da população e, ao final, aponta-se um conjunto de programas a serem desenvolvidos como assistência materno-infantil (creches nos bairros sob a organização dos pais etc.), implementação dos Centros Comunitários (como referências para atividades em termos locais e programas específicos), êxodo rural (assistência aos migrantes), assistência ao idoso (trabalho com as famílias e em nível comunitário), assistência aos deficientes físicos e excepcionais (adaptação dos locais, assistência à saúde etc.), atendimento à mulher espancada (criação de Delegacias de mulheres e outras medidas específicas) e habitação (repensar o mutirão como forma de participação e as obrigações da Prefeitura na construção civil etc.). Quanto à cultura, encontramos muito mais um chamamento para mudar-se a concepção, ultrapassando a visão tradicional e fomentando novos espaços culturais, revelando novos talentos, utilizando os espaços oficiais e sua licitação. Já na parte referente aos direitos humanos e segurança pública, estabelece-se relações com as condições mais gerais como educação, resgate da cidadania, urbanização de favelas, assistência e outras e defende-se algumas medidas como a criação de uma secretaria de segurança municipal, reorganização da guarda municipal etc. Finalmente, levando-se em conta que Porto Alegre

contava com uma área rural de 30%, fala-se da necessidade de uma política agrícola e agrária, ressalta-se a produção hortifrutigrangeira e a importância de apoiá-la, tendo por base o abastecimento, a produção familiar e produção comunitária. Este apoio, por sua vez, deveria efetivar-se principalmenbte através da criação de infraestrutura, feiras e entrepostos, fornecimentos de máquinas e outras medidas e, por fim, a elaboração de um plano de desenvolvimento rural.

As orientações programáticas contidas na plataforma elitoral, por conseguinte, seguiam em suas linhas gerais o programa nacional do PT (importância dos conselhos, imposto progressivo, administração direta dos serviços etc.) e davam algumas indicações importantes, inclusive ao relevar-se os aspectos financeiros e tributários. Entretanto, as prioridades, no fundamental, deveriam ser definidas pelos conselhos populares. Ora, isto supunha respostas a algumas questões, tais como: quais as condições herdadas das administrações anteriores? Elas permitiriam de imediato, iniciar a inversão de prioridades? A Câmara Municipal não ofereceria resistência para aprovar as propostas do governo, já que a Frente Popular era minoria? Se os conselhos populares formados eram numericamente reduzidos, por qual ou quais prioridades começar, além das indicações genéricas referentes a educação, saúde, saneamento e transporte? De que maneira dever-se-ia tratar as demandas imediatas do movimento popular? Existiam recursos financeiros? Para responder a essas questões, são necessárias algumas observações preliminares. Uma, é que o primeiro ano do novo governo, especialmente nos seis primeiros meses, terminou sendo dedicado principalmente ao conhecimento da máquina administrativa, enfrentamento de variadas dificuldades e a procura de algumas soluções de curto prazo. Uma outra, é que pela própria natureza da diretriz, iniciaremos mostrando como os problemas financeiros, uma das bases da sua implementação, foram solucionados.

Iniciemos então, lembrando alguns dados gerais sobre a situação encontrada. Na parte referente à habitação, que constituia um dos principais problemas a ser enfrentado, a cidade de Porto Alegre em 1988 tinha um número de barracos que chegava a 72.555 e a população favelada totalizava 326.043 pessoas, correspondendo a 24,47% da população total.[158] Em 1989, o número de barracos tinha aumentado para 98.181 e o de favelados saltava para 380.596, ou seja, constituía 28,0% da população.[159] A estrutura e funcionamento da Prefeitura, não oferecia condições a curto prazo para ultrapassar os obstáculos e implementar de forma rápida a inversão de prioridades. Quanto á dívida herdada, no último mês do governo anterior de Alceu Collares, para se ter uma idéia, o Prefeito do PDT aprovou na Câmara Municipal a revisão da política salarial e mudanças na carreira que triplicaram o gasto. Desta feita, 98% do que se arrecadava já estavam comprometidos com o pagamento do funcionalismo.[160] Somando-se a isto a redução contínua das receitas correntes de 1986 a 1988, a queda dos investimentos e a ausência de registro das dívidas na Secretaria da Fazenda, tem-se uma idéia geral da situação financeira encontrada.[161] Além do mais, a Prefeitura estava praticamente falida e com a menor receita em termos reais dos últimos vinte anos. Com grandes dívidas de curto

[158] Ver Fedozzi (2000).
[159] Consultar a este respeito Ferretti (1993).
[160] Cf. Dutra (1992).

prazo, como os débitos com as empreiteiras e fornecedores acumulados desde junho de 1988, com uma receita prejudicada pelas habituais anistias fiscais e uma ineficaz e regressiva política tributária. As ruas esburacadas, a grande deficiência no recolhimento de lixo e limpeza da cidade, problemas sérios na iluminação das ruas e questões graves quanto ao esgoto e fornecimento de água, dentre outros, vinham completar o quadro herdado pelo governo petista.[162] Para complicar a situação, já no primeiro mês do novo governo, a receita estava comprometida com 95% para o pagamento do funcionalismo. Ao mesmo tempo, no segundo dia deste mês, ocorreu uma grande pressão dos fornecedores e cobradores do banco sobre o governo e não tinha-se nem o registro das dívidas na Secretaria da Fazenda.[163]

O governo então, tomou algumas medidas, umas de impacto imediato e outras de médio e longo prazo. Para pagar o funcionalismo, teve que fazer um empréstimo de Cr$ 100 milhões ao sistema financeiro e passou o ano de 1989 rolando a dívida.[164] Partiu imediatamente para o saneamento financeiro em duas direções, com a redução de custos e a moralização dos gastos nas secretarias, departamentos e demais órgãos governamentais. Neste sentido, fez-se o seguinte: foram efetuados cortes nas mordomias, como redução dos gastos de gasolina em 26% e locação de carros perfazendo 36%; demissão de "funcionários fantasmas" e irregulares; redução dos salários do Prefeito e Vice em 20%; estabelecimento de cronograma e colocação em dia do pagamento dos fornecedores, criando um processo transparente e diminuindo o preço através de concorrência. Para racionalizar a administração da receita, foram criados alguns programas, como a atualização dos cadastros de tributos e taxas, uma rigorosa fiscalização dos sonegadores e o controle referente aos excessos de anistias fiscais e isenções. Tomou-se também iniciativas ao introduzir medidas visando resolver os problemas de caráter mais estrutural e, neste sentido, o Executivo propôs no final de 1989 à Câmara Municipal uma reforma tributária que, apesar das emendas, foi aprovada e contribuiu decisivamente para um aumento da receita municipal em 25%. Nesta reforma, foram introduzidas novas taxas e implantada a progressividade do IPTU.[165]

Para Cassel e Verle (1994), o saneamento financeiro foi viabilizado a partir de medidas imediatas (como a redução das parcelas de pagamento do IPTU, que não eram indexadas e outras) e principalmente devido ao trabalho em quatro frentes principais de enfrentamento. A primeira, seria *a* racionalização da despesa e as dívidas herdadas e, como a própria denominação deixa claro, tratava-se de criar inicialmente uma nova estrutura que, segundo os autores, fosse transparente, ágil e com economicidade, uma vez que além do pagamento das dívidas era necessário recuperar a credibilidade para continuar comprando e não comprometer a oferta dos serviços básicos na cidade. Passou-se então, a separar as contas das administrações anteriores e as do governo petista. Para as contas passadas, foi elaborado um calendário público de pagamento para quitar todos os débitos em 120 dias.

---

[161] Cf. Horn (1994).
[162] Sobre o assunto, ver Dutra (1994) e Menegat (1995).
[163] Ver Horn, (1994).
[164] Ver Dutra (1992).
[165] Cf. Menegat (1995).

Sobre as dívidas do novo governo, resolveu-se também que não deveriam ser atrasadas sob pena da perda de credibilidade. Já o calendário, era público e passou-se a cumprí-lo integralmente, levando a que os fornecedores não dependessem, como antes, da data incerta do pagamento e de um ou outro funcionário que decidisse sobre como e a quem pagar. Como passou a ser comprado o mínimo necessário, o pagamento foi efetuado sempre em dia e a comprar mais barato, uma vez que aumentou-se o número de licitações e o preço caiu.

Já a segunda frente de trabalho, que se referia mais ao financiamento do déficit, implicava uma dívida dramática que praticamente consumia quase todas as receitas municipais. Além do mais, o enfrentamento deste déficit deveria levar em conta a conjuntura inflacionária do momento e as altas taxas de juros. Uma das soluções do problema, foi a realização de cinco empréstimos de curto prazo já durante o ano de 1989, ou seja, antecipou-se a receita. Para evitar que se contraísse dívidas para pagar dívidas entrando na ciranda financeira, não aumentasse mais ainda o déficit de caixa e não fosse comprometido o objetivo do saneamento financeiro, tomou-se algumas medidas: para negociar empréstimos em melhores condições, o governo promoveu um leilão de taxas e condições de pagamento; fez um acordo com o sistema financeiro visando otimizar as receitas da Prefeitura e assim, foram viabilizados prazos mais flexíveis de desembolso e minimizados os custos financeiros das operações; ao concentrar as receitas numa só instituição bancária onde era devedor, conseguiu uma redução das altas taxas de juros. Sintetizando, no final do primeiro semestre de 1990, não havia mais dívidas de curto prazo com o sistema financeiro e voltou-se a investir.

Quanto à terceira frente, os autores citados apontam a reestruturação administrativa. Neste caso, poderíamos destacar em termos gerais algumas iniciativas e medidas restritas à Secretaria da Fazenda, tais como: a introdução da transparência; o fim de qualquer dúvida quanto à probidade administrativa; a destituição dos cargos de pessoas que concentravam informações e procuravam, desta forma, impor ao governo petista a condição de refém; mudança nas rotinas de trabalho, agilizando os serviços; criação de uma auditoria interna etc. Estas medidas e outras menos importantes, terminaram influenciando os trabalhos e criando um clima de confiança no conjunto do funcionalismo, assim como em relação às empresas que trabalhavam com a Prefeitura e com a sociedade como um todo.

A quarta frente de trabalho, dizia respeito à recuperação da receita municiapl de Porto Alegre. Dentro da questão geral, poderíamos apontar a ressalva dos autores quanto à cobrança da dívida ativa e a ênfase na ação fiscal. Uma das iniciativas, foi assumir publicamente que se iria acabar com o estímulo à sonegação através do fim das anistias fiscais. Além das cobranças dos débitos, da fiscalização planejada e concentrada em setores previamente escolhidos tecnicamente, passou-se a publicar nos jornais, como nunca tinha sido feito antes, a lista dos devedores inscritos na dívida ativa e convidando-os para saudarem seus débitos junto à Secretaria da Fazenda.

Vejamos agora, como foi tratada a recuperação do índice do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e que representava uma das principais fontes das receitas municipais.

Apesar do seu rebaixamento decorrer de fatores externos à Prefeitura, como as transferências de indústrias para outros municípios, bem como das alterações na legislação do tributo, na capital gaúcha a Secretaria da Fazenda funcionava com um péssimo trabalho de coleta e processamento das informações referentes ao ICMS (inexistência de fiscalização dos contribuintes que não entregavam a Guia de Apuração Fiscal e de análise dos documentos etc.). Para reverter a tendência de queda do índice, foi contratada uma consultoria especializada, realizou-se um programa de treinamento e capacitação de pessoal para desenvolver o trabalho e foram, então, planejadas ações ligadas à otimização da coleta e do preparo do material. Conseguiu-se, no final, a reversão e um crescimento do índice de ICMS e, por conseguinte, um aumento também da receita: de um índice de retorno da Prefeitura de 12,300987 em 1988 passou para 12,679078 em 1989, baixou um pouco em 1990 para 12,449734 e voltou a subir em 1991 com 13,147179 e mais ainda em 1992 com 13,501692. A terceira parte da recuperação da receita, isto é, a gerência dos recursos, tratava-se, na verdade, de torná-la eficaz através do acompanhamento das aplicações financeiras, onde aplicá-las etc. Inicialmente, uniformizou-se o *floating* bancário dos recursos municipais[166] após uma negociação com as instituições financeiras, impedindo, assim, se for levada em conta a inflação, perdas importantes. Nas aplicações financeiras, instituiu-se um leilão de taxas e ao mesmo tempo registrando-as e acompanhando todos os seus fluxos.

Deve-se destacar também no saneamento financeiro, os efeitos da nova Constituição de 1988 e a reforma tributária municipal de 1989, que passou a vigir em 1990. No Quadro XI, para se ter uma idéia, observa-se que a receita total cresceu 4,8% em 1989 enquanto que as receitas correntes subiram para 22,1%, decorrendo isto, fundamentalmente, do aumento de 44,2% do ICMS, ou seja, predominou ainda neste ano os efeitos das transferências, uma vez que este imposto teve sua cota-parte de repasse para os municípios alterada de 20% para 25% do total arrecadado no Rio Grande do Sul. Tanto isto é verdade que o IPTU caiu para 8,4%, denotando que ainda não tinha sido modificado e indexado, pois a reforma tributária municipal de 1989 apresentou seus efeitos mais importantes somente em 1991. Para o ano de 1990, nota-se que predomina a mesma lógica de 1989, com a continuação do aumento da receita total decorrendo em grande parte do mesmo ICMS. Entretanto, algumas diferenças passam a existir, como um aumento bem maior da receita total que passou para 39,1%, uma redução do ICMS para quase a metade, ou seja, 23,7%, e um grande aumento em relação ao ISSQN que passou para 42,3%. No caso deste, seu crescimento extremo deveu-se ao fato de combatibilizar-se suas alíquotas às das outras capitais, promovendo-se a sua elevação para as atividades de caráter mais lucrativo e diminuindo para áreas como saúde, habitação e cultura. No tocante ao IPTU, os efeitos da reforma tributária municipal ainda não faziam-se sentir em 1990, tanto que apresenta uma queda de 8,5%. Observando-se os anos de 1991 e 1992, entretanto, fica evidente que foi o IPTU que passou a ser o

[166] O *floating*, significa a quantidade de dias que os bancos ficam com os impostos recolhidos antes de repassar para o tesouro público. Na economia inflacionária da época, isto representava uma grande variação e pesava nas contas dos governos. Consultar Khair (1996).

principal responsável pelo aumento das receitas, dado o seu grande aumento, especialmente em 1991 com 143,7% e as respectivas reduções do ISSQN e ICMS.

Quadro XI

Índice do nível das receitas municipais de Porto Alegre a preços constantes

1989-92

ANO	RECEITA TOTAL		RECEITAS CORRENTES							
	Índice	Var. (%)	Total		IPTU		ISSQN		ICMS	
			Índice	Var.(%)	Índice	Var. (%)	Índice	Var. (%)	Índice	Var. (%)
1989	104,8	4,8	122,1	22,1	91,6	-8,4	103,2	3,2	144,2	44,2
1990	145,8	39,1	169,3	38,7	83,8	-8,5	146,9	43,2	178,4	23,7
1991	158,0	8,4	184,1	8,7	204,2	143,7	138,9	-5,4	178,8	0,2
1992	171,8	8,7	199,4	8,3	232,8	14,0	122,1	-12,1	175,6	-1,9

Fonte: Quadro transcrito de Cassel;Verle (1994:38).

NOTA: Índice-base 100 = 1988. Deflator: IGP-DI.

Passando-se para o Quadro XII, novamente fica clara a grande importância do IPTU na reforma tributária municipal na capital gaúcha. Com o aumento da receita própria e a redução das transferências, o governo passou a ter uma maior autonomia em relação às receitas e, portanto, construiu melhores condições para implementar a diretriz inversão de prioridades. É interessante observar também, que a situação da receita inverte-se. A receita própria, que era de 47,9% em 1988 passa para 53,1% em 1990, 53,5% em 1991 e atinge 59,1% em 1992. Já as transferências, com 52,1% em 1988, vão caindo para 46,9% em 1989, 46,5% em 1991 e 40,9%, no último ano do governo de Olívio Dutra. Além do mais, o grande responsável pelo aumento das receitas próprias foi o IPTU, que inicialmente é reduzido de 8,9% em 1989 para 5,8% em 1990 e inicia sua subida com 13,1% em 1991 e 13,8% em 1992. Ao mesmo tempo decrescem o ISSQN e o ICMS.

No tocante ao aumento da receita própria, podemos indicar algumas iniciativas do governo petista. No ano de 1989, por exemplo, foram enviados para a Câmara Municipal 15 projetos de lei de natureza tributária e aprovados 14. As exceções, ficaram por conta dos projetos de contribuição de melhorias que foram inviabilizados e o ITBI progressivo, rejeitado nos quatro anos. Os projetos aprovados, eram regidos pela preocupação de justiça tributária e baseados no lema *quem tem mais paga mais*. Foram eliminadas as distorções do IPTU, atualizada a planta de valores e introduzida a progressividade. Mudaram-se as alíquotas e as faixas para o imposto, incidindo mais sobre os terrenos e menos para as residências procurando-se com isto inibir a especulação imobiliária. Ao mesmo tempo, foi atualizada a taxa de coleta de lixo e transformadas as taxas de expediente em preços públicos e fixadas, por sua vez, de acordo com o mercado. Já os tributos passaram, a ser indexados mensalmente através da Unidade de Referência Municipal (URM), incluindo-se o IPTU, ISSQN, as taxas e as tarifas.

Quadro XII

Composição da receita municipal de Porto Alegre

1989-92

RECEITA (%)	1989	1990	1991	1992
Própria	47,9	53,1	53,5	59,1
Tributária	36,9	36,2	39,9	35,7
IPTU	8,9	5,8	13,1	13,8
ISSQN	22,0	22,5	19,7	15,9
TAXAS	0,1	1,5	0,6	0,5
Patrimonial	7,3	12,7	8,6	18,8
Transferências	52,1	46,9	46,5	40,9
ICMS	37,3	33,2	30,1	27,3

Fonte: Quadro transcrito de Cassel; Verle (1994: 39).

Partindo de Verle e Muzzel (1994), diríamos que a recuperação financeira foi possível, apesar das dificuldades e de algumas mudanças. A proporção da receita municipal (Administração Centralizada e Autarquias) na renda interna da cidade, que era de 3,20% em 1985 passou para 4,98% em 1990 e subiu mais ainda em 1992, atingindo 5,95%. Esta mudança decorreu, fundamentalmente, da combinação dos efeitos da Constituição de 1988 e da política fiscal praticada pelo governo petista a partir de 1989 (o IPTU e o ISSQN tiveram suas alíquotas alteradas, atualizadas as taxas de lixo, alvarás e taxa de expediente e a receita foi indexada mensalmente tendo em vista a inflação etc.). A receita corrente, que atingia o índice de 99 em 1988, passou para 113 em 1989, 156 em 1990, 169 em 1991 e 181 em 1992. Mais revelador ainda da política tributária, foi a recuperação e crescimento do IPTU (núcleo central da receita própria), já que sua aplicação era de responsabilidade da Prefeitura, incidia sobre a propriedade urbana e implicava, pelo menos a priori, em confrontos com os grupos dominantes da cidade ligados à propriedade urbana e à especulação. Esta recuperação, decorreu principalmente das mudanças nas regras de cobrança e nos controles de arrecadação. Em 1988 o IPTU atingiu o índice 46, em 1989 e 1990 caiu respectivamente para 42 e 38 e em 1991 recuperou-se para 94 e em 1992 chegou a 107, atingindo no último ano mais que o dobro do início do novo governo.

Quanto aos investimentos, observa-se também uma mudança importante em relação aos governos anteriores, já que passaram a decorrer muito mais de recursos próprios do que provenientes de receitas de capital. Assim, não é por acaso que as receitas de capital, que atingiam o índice de 146 em 1988 passam para 14 em 1989, 23 em 1990, 39 em 1991 e 47 em 1992. Dividindo-se as receitas de capital pelas receitas correntes, novamente vemos a reorientação quanto à fonte dos investimentos, tanto que em 1988 o percentual atingido era de 18,1%, em 1989 baixa para 0,9%, em 1990 cresce um pouco para 1,1%, aumenta mais ainda em 1991 para 1,7% e, finalmente, em 1992 perfaz 1,9%. Apesar do crescimento de 1989 a 1992, no entanto, fica claro que o governo ficou menos dependente de empréstimos e alienação de bens para tentar implementar suas ações e atividades vinculadas à inversão de prioridades. Em outras palavras, os investimentos tiveram como fonte principal as receitas

correntes, tanto que, enquanto as despesas de capital que eram financiadas por receitas correntes atingiam somente 36,6% em 1988, crescem, respectivamente nos anos 1989,1990,1991 e 1992, para 86,4%, 90,9%, 91,9% e 90,6%. No total dos quatro anos do governo, para se ter uma idéia geral, as receitas correntes da Administração Centralizada alcançaram o patamar de crescimento de 82,64%.

Quanto às despesas com os funcionários, foi desacelerado o efetivo de servidores e o total praticamente permaneceu o mesmo nos dois primeiros anos, vindo a aumentar somente com a recuperação financeira dos dois anos finais do governo. Já os salários, passaram a ser condicionados pela receita municipal. O saneamento financeiro, portanto, requereu um conjunto de iniciativas que terminaram possibilitando a implementação da diretriz. Entretanto, nem tudo foi tão tranquilo, uma vez que, além das medidas que foram mencionadas, muitas das propostas governamentais dependiam da Câmara Municipal, especialmente as mudanças no IPTU. De um lado, o governo petista e da Frente Popular tinha minoria no Legislativo, apresentava propostas que feriam interesses de grupos dominantes como as relativas ao mesmo IPTU e, ao procurar sincronizar suas ações e obter o apoio do movimento popular, confrontava-se com uma política tradicional ligada à troca de votos por favores, assistencialismo etc. Por outro lado, o governo terminou aprovando grande parte de suas propostas no Legislativo. Como explicar isto, principalmente se levarmos em conta as dificuldades criadas em outras cidades com os governos petistas, especialmente em São Paulo?

No início, como recorda Olívio Dutra, considerava-se que a Câmara deveria ser patrulhada. Depois passou-se a ter uma relação mais qualificada, estabelecendo canais com as diferentes bancadas e negociando pontualmente o que se queria aprovar. A relação foi mais aprofundada a partir de 1990 e o orçamento para 1992, mesmo com algumas emendas, terminou sendo aprovado na direção desejada pelo governo. Além do mais, o governo discutiu antes com a população e esta, por meio do Fórum do Orçamento Participativo e do COP, foi ao Legislativo apoiar a aprovação da peça orçamentária.[167] Esta discussão anterior do governo com a população e o sua consequente pressão sobre a Câmara, terminou sendo de grande importância, especialmente se for lembrado que a Frente Popular era minoria. Isto foi apontado, além do Prefeito, por outras pessoas do próprio partido, da AP[168] e por estudiosos do movimento popular, como Baierle (1992). O autor ressalta, por exemplo, que a pressão passou a ser maior a partir de 1991. Neste ano, com a implementação de grande parte do que tinha sido acordado com a população, esta, juntamente com o governo, passou a trabalhar de forma integrada visando aprovar as propostas na Câmara. De uma maneira geral, além da multidão presente nas galerias do Legislativo, os vereadores da oposição viam também seus cabos eleitorais defendendo coletivamente a proposta orçamentária e, desta forma, ficavam sem condições de votar contra. Em 1992, para se ter uma idéia, como era ano eleitoral os vereadores da oposição, que vinham rejeitando as propostas do governo viram-se diante de uma situação que tiveram que aprovar a correção do orçamento, isto é,

[167] Ver Dutra (1992).

[168] As propostas do governo, segundo Santos (2000), somente eram remetidas para a Câmara quando se tinha base social e política. Ligado a isto, Sell (2000) ressalta que a proposta referente ao IPTU, foi aprovada porque o governo discutiu com a sociedade usando a imprensa, visita aos bairros e associações, audiências etc. O movimento popular, por seu lado, teria

caso continuasse do jeito que estava, cada obra teria que passar pela Câmara. Uma das maneira simples do governo para conseguir o apoio da população,[169] era condicionando diretamente as receitas à implementação do que tinha sido discutido no orçamento participativo.

Isto não impediu, que ocorrecem alguns momentos de confronto, especialmente quando o movimento popular pressionava os vereadores. De certa forma, o conflito terminou, em grande parte, deslocado do governo para o movimento, tanto que este, em inúmeras ocasiões, defendeu a importância do Legislativo e o direito dos vereadores da oposição terem assegurado sua palavras nas assembléias do OP. Apesar disto, muitos vereadores continuaram criticando o governo petista, o que diminuiu, segundo Fedozzi (1997; 2000), com a aceitação gradativa do OP e a repercussão internacional da experiência.

De qualquer maneira, poderíamos dizer que a grande dificuldade criada pela Câmara, no que se refere à implementação da diretriz, deveu-se em função da não aprovação da Taxa de Transportes, que era uma proposta num setor considerado importante e prioritário no início do governo. Esta taxa, impedida três vezes de ser cobrada, deveria levar a que os setores de serviços, indústria e comércio e o setor empresarial como um todo investissem indiretamente no transporte coletivo. A negativa da Câmara trouxe como efeito, a continuidade do financiamento do setor com os recursos da venda de passagem.[170] Os outros impedimentos, como a negativa da cobrança de contribuição de melhorias e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) progressivo, não anulam que o mais importante da reforma tributária de 1989, especialmente as mudanças relativas ao IPTU (imposto progressivo etc.), foram aprovadas de uma maneira que, certamente, não impediu no geral a implementação da maioria da diretriz inversão de prioridades. Tanto foi assim, ao considerarmos outros aspectos, que a margem de remanejamento do orçamento de até 5% foi aprovada entre 1990 e 1996, permitindo a utilização de créditos suplementares, como aponta Ferronato (1996).

Além das grandes dificuldades iniciais de ordem financeira, uma outra questão geral perpassou o início do primeiro governo petista: por qual prioridade começar? Ao que parece, não deu-se a devida atenção para qual ou quais seriam as prioridades defendidas pelo movimento popular, uma vez que já no III Congresso da UAMPA de 1988, o saneamento básico era apontado como o principal problema por 122 delegados e equivalendo a 69%. Em seguida vinha pavimentação, ensaibramento e arruamento e depois transporte.[171] Entretanto, o governo no começo considerava que o transporte seria a prioridade número um, mas o que terminou predominando, ao longo dos anos, foi exatamente o saneamento básico.[172] É verdade que a idéia de que o transporte deveria ser a principal prioridade, não constituía algo tão gratuito. Em 1985, por exemplo, foi iniciada uma luta por transportes através da União de Vilas da Lomba do Pinheiro e em 1988 ela foi retomada[173] em pleno ano eleitoral. Se levarmos em

---

pressionado os vereadores através da tribuna popular (existente na Lei Orgânica de Porto Alegre) e visita aos mesmos etc. Sobre as pressões, consultar também Schmidt (1989).

[169] Cf. Silveira (1997).

[170] Ver Dutra (1993).

[171] Cf. Baierle (1992).

[172] Observações de Gildo Lima, Coordenador da CRC no governo de Olívio Dutra. Ver Lima (1996).

[173] Ver Baierle (1992).

conta esta luta e o fato de que a população da periferia de Porto Alegre, como na maioria das cidades médias e grandes do país, não usufruía de um serviço de boa qualidade, isto deve explicar o motivo porque a melhoria do transporte e uma redução do preço das passagens tornaram-se na campanha eleitoral, um dos principais temas e o setor foi colocado como prioridade de governo.

Nesse sentido, fica claro porque uma das primeiras iniciativas do governo petista foi anunciar que baixaria o preço das passagens. Já em fevereiro de 1989, os empresários pressionaram para conseguir um aumento de 50% nas passagens e iniciaram um *lockout* paralisando sua frota de ônibus. A resposta do governo foi a intervenção no setor,[174] tentando também operacionalizar a diretriz sobre o Estado no plano local através da proposta de estatização progressiva e que constava também da plataforma de 1988. No começo, a intervenção contou com o apoio do movimento popular e foi tirada uma comissão visando garantir a ação do governo nas empresas. O Conselho da Restinga, tendo em vista a iniciativa governamental, organizou uma manifestação com cerca de cinco mil pessoas reivindicando a encampação da empresa Belém Novo. Com a intervenção, os movimentos concordaram e apoiaram inicialmente o governo petista, mas ele ficou dividido em intervir somente em algumas empresas e salvaguardar o serviço, ou atender aos movimentos e fazer uma encampação generalizada. Terminou, intervindo sem condições de gerenciar e confrontando-se com o movimento.[175] Mas houve outros desdobramentos. De um lado, o governo conheceu melhor a situação do setor e impôs alguns compromissos aos empresários, passou a exercer um controle maior sobre os serviços, inclusive, melhorando-o posteriormente, e suspendeu depois a intervenção. De outro, a iniciativa contribuiu, principalmente a partir de uma grande campanha da imprensa contra a intervenção, para um desgaste do governo perante à opinião pública, uma vez que o serviço não teve grande melhora de imediato. Assim, até meados de 1990, além da limpeza pública, a qualidade do serviço de transporte ainda pesava negativamente sobre o governo petista.[176] Do ponto de vista das relações com os trabalhadores do setor, registre-se ainda que o governo teve nos seus primeiros momentos, em fevereiro, a greve dos motoristas e cobradores dificultando a oferta do serviço.[177]

Mais relevante que esses resultados, é que não criariam-se os conselhos populares que se supunha no início e de onde esperava-se também um grande apoio à intervenção. Da parte das outras organizações populares, por seu turno, também não ocorreu um grande entusiasmo. Assim, de uma maneira ou de outra a prioridade inicial escolhida pelo governo não teve a efetividade desejada e a fonte das definições das prioridades, no caso os conselhos, passou a ser vista, gradativamente, como algo cada vez mais distante, segundo Fedozzi (2000).

Enquanto os conselhos não formavam-se, o governo tomava outras iniciativas,[178] sendo algumas para resolver os problemas mais gerais e, de imediato, através do I Plano Semestral.[179] Criado

[174] Para maior detalhes, consultar QUEDA-DE-BRAÇO ... (1989) e DUTRA ... (1989).
[175] No tocante ao apoio inicial do movimento e as indecisões do governo, ver Baierle (1992).
[176] Sobre o desgaste político, ver OLÍVIO ... (1990). Para as dificuldades do governo em organizar e tratar o lixo, consultar LIXO ... (1990).
[177] Em relação à greve, cf. ACORDO ... (1989).
[178] Para Moura (1993a), ao mesmo tempo que o debate sobre os conselhos continuavam dentro do governo, ele começou também a adotar algumas iniciativas.

para o segundo semestre de 1989 e visando responder de imediato, o Plano arrolou os compromissos públicos assumidos, 201 projetos e, prevendo, igualmente, a manutenção dos serviços básicos e buscando criar uma ação governamental que integrasse as secretarias. Elaborou-se então, o Projeto SOS para 1989, procurando unificar o conjunto dos órgãos para a realização de serviços nos bairros e, ao mesmo tempo, lançou-se projetos de longo prazo como o programa Guaíba-Vive, o Projeto Distrito Industrial da Restinga e Projeto de Reforma do Centro (através de forma matricial/horizontal). Na verdade, esta iniciativa tinha muito mais um caráter emergencial e traduzia o desejo do governo de apresentar alguma coisa e objetivava atender com poucos recursos as necessidades mais imediatas da população. Através da mobilização de dezenas de trabalhadores dos chamados órgãos fins e do contato do governo com entidades comunitárias, em bairros e vilas que seriam atingidas, as equipes do governo, coordenadas pela Secretaria de Planejamento, passaram a tapar buracos, eliminar focos de lixo etc. Mas as iniciativas emergenciais, não resolviam as questões referentes às prioridades, pelo menos da maneira como estavam colocadas na Plataforma de 1988. Além do mais, as prioridades da população eram diferentes. Nos bairros pobres e como indicamos, era o saneamento básico e nos bairros ricos predominava a reivindicação de limpeza e os cuidados com os parques e as praças.[180]

Como os conselhos populares não foram criados como o PT e o governo esperavam, ou pelo menos no ritmo desejado, a definição das prioridades ficava dependendo de outros elementos e iniciativas. Assim, em 24 de julho de 1989 houve uma reunião entre a Comissão Representativa da Administração Popular ligada ao encaminhamento do Projeto Orçamento/Programa Participativo e lideranças do movimento popular, e, contrariando o que desejava grande parcela das lideranças, a Prefeitura decidiu discutir somente o ítem sobre os novos investimentos. A partir dos contatos iniciais da Secretaria de Planejamento com os setores organizados, as Associações de Moradores fizeram reuniões por regiões e definiram globalmente as prioridades para os investimentos governamentais para 1990. No final de setembro do mesmo ano, pela primeira vez a proposta do orçamento era acompanhada de um plano de obras com um cronograma de execução dos investimentos, determinada pela população e com a localização especificada. Ao final da primeira e segunda rodadas de discussão sobre o orçamento, foram decididas e hierarquizadas as demandas das 15 microrregiões, sendo as seguintes pela ordem: saneamento básico, pavimentação, regularização fundiária, saúde, educação, abertura de vias, iluminação pública e transporte.[181] Esse processo inicial de definição das prioridades, contudo, terminou como vimos, sendo bastante criticado pelas lideranças comunitárias, pois discutiu-se apenas os investimentos e destes, praticamente só o plano de obras.

Portanto, podemos afirmar que em 1989 e através das assembléias realizadas nas regiões a comunidade, iniciou-se a eleição de prioridades e, mesmo sabendo das dificuldades orçamentárias, foram geradas enormes expectativas. O governo, de forma imprevidente, terminou recolhendo as demandas básicas represadas há muito tempo, sem adotar critérios e uma metodologia adequada para a

---

[179] Sobre o I Plano Semestral, ver Fedozzi (2000).
[180] A este respeito, consultar Utzig; Guimaraens (1996).
[181] Sobre essas iniciativas e os contatos com o movimento, ver dentre outros Menegat (1995).

sua seleção e ficou sem condições de atender a todas as demandas.[182] Sintetizaríamos, afirmando que,[183] para a alocação dos investimentos terminava expressando-se, igualmente, a inexistência de uma proposta de *como* inverter as prioridades. Isto refletia-se, claramente, no funcionamento interno do governo, através de atividades paralelas como o Plano de Obras e o Plano tradicional da Secretaria de Planejamento,[184] o debate sobre voltar exclusivamente as ações para os setores populares ou governar para toda a cidade. Novamente, como em Diadema e São Paulo, discutia-se a questão da universalidade, isto é, se o governo seria para todos ou a Prefeitura deveria dirigir sua atenção exclusiva para a periferia e os trabalhadores. O resultado deste debate, em que terminou prevalecendo a proposta de governar para toda a cidade, iria determinar a linha política da administração e também a implementação das obras e serviços municipais.[185] E, em relação ao movimento popular, especialmente o de bairros onde havia alguma interlocução com o governo, a ênfase prosseguiu ainda em cima das demandas regionais e localizadas.

Passando-se para o ano de 1990, ele foi marcado pelo descontentamento dos setores populares, pela importante iniciativa do governo para criar uma estratégia, definir mais claramente sua intervenção e propor maneiras mais condizentes de definir as prioridades, bem como o começo da recuperação financeira do Município. No tocante aos setores populares, a frustação decorreu da não realização das obras que estavam programadas, uma vez que a SPM contava com a captação de recursos do exterior e isto não ocorreu. Além disso, ainda não tinha receitas próprias que possibilitassem de imediato o desenvolvimento de ações para um atendimento minimamente compatível com as demandas. Isto fica bem claro, se levarmos em conta a pavimentação das ruas,[186] onde o governo, contando de antemão com recursos de projetos que terminaram não vindo, prometeu realizar atividades, não cumpriu e gerou pressões maiores por parte da população.

Em relação à iniciativa do governo, é somente a partir de abril de 1990,[187] com a aprovação do documento intitulado *A Hora das Definições Estratégicas*, que se estabelecem de forma mais orgânica as estratégias e as propostas. No documento, a hierarquia dos projetos deveria estar norteada pela democracia e participação popular. Assim, decidiu-se que em primeiro lugar estariam os projetos ligados à intervenção urbana para melhorar as condições de vida dos setores populares, em segundo a melhoria e reorganização do sistema de transporte (visando também sanar os problemas decorrentes da intervenção), em terceiro os projetos dirigidos para a organização da cidade e favoráveis à governabilidade, em quarto uma política ampla de saúde e em quinto a revisão da política de educação. A primeira prioridade, no caso Intervenções Urbanas, deveria ser ser concretizada através de três ações: a regulamentação e democratização do solo urbano, a infra-estrutura urbana e serviços municipais e a pavimentação de ruas que eram, por sinal, as principais demandas da população. Ainda concluía-se, que a reforma administrativa era uma condição *sine qua non* para efetivar a inversão de

[182] Cf. Dutra (1992).
[183] Ver Fedozzi (2000).
[184] Cf. Menegat (1995).
[185] Dentre outros, ver Fedozzi (2000).
[186] Cf. Dutra (1992).

prioridades, já que os investimentos nas vilas e bairros, informais ou ilegais, confrontavam-se com a organização administrativa, que estaria muito voltada para a chamada cidade formal.

No segundo semestre de 1990, mesmo predominando um clima adverso devido ao não cumprimento do acordado no ano anterior de 1989, a Prefeitura, além da rediscussão da participação, tomou algumas iniciativas. Em julho de 1990, discutiu com a Comissão de Representantes tirada nas regiões, visando conciliar o Plano de Obras aprovado em 1989 com o Plano de Investimentos elaborado para o segundo semestre de 1990. Em setembro do mesmo ano, com a participação da Comissão de Representantes, membros do PAG e dos 32 representantes das 32 microrregiões, promoveu-se a compatibilização e ajustes finais referentes ao Anteprojeto do Orçamento para 1991.

Ainda em 1990, com a rediscussão pública do orçamento o governo objetivava também racionalizar a aplicação dos recursos e, ao mesmo tempo, evitar a dispersão de ações e investimentos como tinha sido até aquele momento.[188] A partir disto, decidiu-se de comum acordo com os representantes comunitários, concentrar os investimentos em microrregiões onde houvesse carência máxima (em saneamento, infra-estrutura e serviços), prevendo-se 70% dos recursos nas comunidades nesta condição e 30% para as outras microrregiões. Esta proposta metodológica do governo, compreendia: primeiro, a adoção de critérios para julgamento das microrregiões; segundo, notas relacionadas a cada critério; terceiro, a atribuição de pesos aos critérios para a importância relativa dos mesmos; quarto, a análise das notas para cada microrregião; quinto, a soma das notas para as respectivas microrregiões; sexto, de acordo com as notas das microrregiões elas deveriam ser hierarquizadas para a distribuição dos recursos. Os critérios eram mobilização popular (peso 1), contribuição para a organização da cidade (peso 1), população (peso 2) e carência (peso 3). Apesar das discordâncias dos representantes das microrregiões, que receavam que suas respectivas comunidades não fossem contempladas para o orçamento de 1991, a proposta foi aprovada no então Fórum do Orçamento Participativo com 32 representantes. Entretanto, foram introduzidas algumas mudanças parciais como a redução de 70% para 65% dos recursos para as microrregiões de carência máxima, uma vez que algumas regiões passariam a concentrar estes investimentos.[189] Aumentou-se ainda, de 4 para 5 as micrroregiões que deveriam receber a concentração dos recursos e não foi aceita a concentração de investimentos no interior das microrregiões, isto é, nas vilas de maior carência.

Em 1990, portanto, após os impasses enfrentados e as respectivas soluções, foi criada uma metodologia inicial para a distribuição dos recursos e construídos os parâmetros em torno dos quais dever-se-ia implementar a diretriz inversão de prioridades dentro de um contexto com parcos recursos. Além do mais, esta metodologia, criada conjuntamente pelo governo e movimento popular, foi constituída de regras que se baseavam em critérios objetivos e que permitiam alocar os recursos de maneira a não fugir das prioridades estabelecidas. Também passou a vigorar a transparência, uma vez que os critérios eram públicos, impessoais porque independiam de relacionamento entre representantes

---

[187] Essa parte sobre 1990, está baseada principalmente em Fedozzi (2000).

[188] Como veremos posteriormente, foram criados e modificados alguns órgãos importantes visando compatibilizar o planejamento com as demandas populares. Além do mais, o processo passou a ser centralizado no Gabinete do Prefeito.

das comunidades e membros do governo e, finalmente, universais, já que todos membros das comunidades e regiões tinham o direito assegurado de participar e reivindicar recursos.

Ainda no tocante a 1990 e a elaboração do orçamento para 1991, após a classificação das microrregiões foi iniciado o Plano de Investimentos/91, procurando-se compatibilizar a previsão orçamentária, as propostas das secretarias e as demandas das comunidades. Como havia uma previsão de que os investimentos seriam aumentados 17% para 1991, o Plano de Investimentos destinou a maior parte para saneamento básico (38,63%), depois pavimentação de ruas (10,9%), saúde (9,8%) e educação (9,6%) e ainda foram previstos recursos extra-orçamentários do Programa Integrado de Melhoramentos Sociais (Fundopimes), com 50% dos recursos do Banco Mundial, 25% do Banco do Estado do Rio Grande do Sul e 25% das Administrações Municipais, principalmente para pavimentação de ruas. No total, 15,4% dos investimentos seriam direcionados para obras de infra-estrutura envolvendo toda a cidade, isto é, através da proposta do governo uma parte dos investimentos não seria destinada direta e exclusivamente para as regiões, mas para o conjunto da cidade. Isto terminou gerando divergências com o Fórum do Orçamento Participativo sobre a compatibilização entre as obras que foram propostas pela Prefeitura e as demandas das comunidades para o orçamento/91, uma vez que emergiram contradições entre as demandas regionais ou específicas e a necessidade do próprio governo no sentido de planejar para toda a cidade. A este respeito, a posição do governo foi de compartilhar as obras decididas com as comunidades e, ao mesmo tempo, disputar o seu projeto e as obras consideradas de interesse geral. Reproduzia-se, de certa forma, o debate para *quem* governar. Neste sentido, o Prefeito Olívio Dutra afirmava que o OP não era simplesmente a transferência do poder do Executivo para o movimento popular e que o governo disputaria seu projeto no interior do movimento. O Vice-Prefeito Tarso Genro caminhava mais ou menos na mesma direção, argumentando que o Estado, em última instância, teria obrigações universais e abstratas para com toda a sociedade e citava, como exemplos, a água, o lixo e saúde e, por fim, dizia que os investimentos fundamentais teriam uma hierarquia política que seria dada também nos Conselhos Populares. Dentro deste raciocínio sobre o interesse geral, foi previsto o saneamento ambiental da Praia do Lami na microrregião Extremo-Sul.

No segundo ano do governo petista, em 1990, por conseguinte, foi criada conjuntamente uma metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos e o governo passou a ter iniciativas mais ousadas no plano da estratégia. Ao mesmo tempo, e este ponto é fundamental, o governo começou a disputar com os próprios setores populares suas propostas referentes à inversão de prioridades. Neste sentido, e aqui deve ser ressaltado, as prioridades deixaram de ser direta e exclusivamente uma prerrogativa do movimento social para também incorporar propostas governamentais. Em outras palavras, e diferente do que estava contido na plataforma eleitoral de 1988, o governo tomava iniciativas importantes e não reduzia suas ações e atividades a meros reflexos das reivindicações populares.

---

[189] A este respeito, ver Jacobi; Teixeira (1996).

Passando-se para o ano de 1991, merece destaque inicialmente a recuperação da credibilidade do governo diante do movimento popular. Para tanto, contribuíram a efetivação das obras acertadas em 1989, a recuperação das finanças, mudanças no método de planejamento etc. Além do mais, o governo, em seminários no fim de 1990 e início de 1991, reconheceu os erros como o atraso e obras não realizadas, a pulverização de recursos. No tocante ao processo de discussão do orçamento deste ano de 1991, ele ocorreu em duas rodadas, sendo a primeira entre 01 de julho e 01 de agosto (apresentação do Plano de Investimentos/92 e a política de participação popular, informações do governo que iria ser processada a discussão para o orçamento 92) e a segunda entre 13 de agosto e 02 de setembro (entrega das demandas prioritárias das regiões para a Prefeitura, apresentação inicial do governo para o orçamento 92, com propostas de receitas e despesas por órgãos, hierarquia de prioridades por setores de investimentos etc). Foi reafirmada a prioridade para os investimentos de caráter popular, incluindo-se o saneamento básico, pavimentação, regularização fundiária e política de terras e o transporte prosseguiu como a segunda prioridade. O saneamento básico continuou em primeiro lugar e foram previstas para 1992 44% das despesas de capital, somando-se os recursos da Administração Centralizada e da Descentralizada. Simultaneamente, a política e a metodologia de concentração de recursos teve continuidade.

Com a formação do COP em 1991,[190] construiu-se uma espécie de partilha de poder referente à arrecadação e destino dos fundos públicos, principalmente no tocante aos investimentos. Ainda em 1991, nas reuniões do COP os conselheiros reivindicaram e foi aprovada a discussão do orçamento como um todo e não somente os investimentos e que a sua destinação não mais obedecesse ao método de concentração em áreas de carência máxima, o que terminou na adoção, mesmo continuando-se com os critérios objetivos, da distribuição dos recursos nas regiões por setores de atividade pública (saneamento básico, pavimentação de ruas etc.). Trabalhou-se então, as prioridades por setor de investimento e mudou-se os critérios. Assim, as regiões passaram a escolher 3 prioridades setoriais para a alocação de recursos e das obras e atividades que foram selecionadas pelas comunidades relativas a cada setor de investimento. Definidas as prioridades das regiões, a distribuição dos investimentos ficou pautada por 4 critérios, no caso a carência do serviço ou infra-estrutura urbana, população em áreas de carência máxima, população total da região do OP e prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela. Com esta mudança, saíram 2 critérios (mobilização popular na região, por ser considerado subjetivo, e importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade, entendido como vago e impreciso e que poderia gerar discriminação) e entraram 2 novos critérios, ou seja, prioridade da região e sua população total.

A partir disto**,** a cada critério atribuiu-se notas que variavam de 1 a 4 e mudavam proporcionalmente ao grau de carência da região no investimento, população residente nas áreas de carência máxima, população total da região e grau de prioridade escolhida pela região. Como medida

[190] Como já vimos na análise da diretriz participação popular, inicialmente foi criada a partir das regiões da cidade uma Comissão de Representantes em 1989 para a discussão do orçamento. Em 1990, a Comissão foi transformada em Fórum do Orçamento Participativo que, por sua vez, passou em 1991 a constituir o Conselho do Orçamento Participativo ou COP.

complementar, ainda atribuiu-se um peso de 1 a 3 a cada critério e proporcionalmente à importância dada a ele pelo OP. Finalmente, a nota recebida por cada região na classificação do critério passou a ser multiplicada pelo peso do critério, obtendo-se o percentual de recursos para cada região. Essa nova metodologia, apesar de resistências corporativas de alguns órgãos ligados à sua programação específica, terminou consagrando o OP a partir de 1991 como algo legítimo e consolidado. A mesma metodologia, foi aplicada em 1991 no Plano de Investimentos/92 em pavimentação de ruas, saneamento básico (redes de água, esgoto etc.), regularização fundiária, iluminação pública, praças e áreas de lazer e esporte. O governo, porém, considerou que as obras ou atividades dos outros setores como educação, saúde, organização da cidade e urbanização de vilas tinham especificidades técnicas que impediam que fosse aplicada a mesma metodologia para os recursos nas regiões.

Quanto às prioridades escolhidas pelas comunidades em 1991, elegeram-se o saneamento básico, pavimentação de ruas e regularização fundiária. O saneamento básico, então, recebeu no Plano 48,71% do total de investimentos, em seguida veio a educação com 15,71%, pavimentação de ruas com 15,02%, urbanização de vilas com 5,24%, transporte 4,88%, organização da cidade 4,61%, regularização fundiária 3,08%, saúde 2,25% e cultura, incluindo Administração Descentralizada, 0,5%. Das 1003 demandas comunitárias, 25% foram selecionadas para o Plano. Os investimentos da Administração Descentralizada chegaram a 13,11% do total das despesas, mas a execução orçamentária de 1991 apontou 17% com despesas de capital. Ao ser enviado à Câmara Municipal o Plano não foi submetido a detalhes (tornou-se prática comum do OP), uma vez que onde e como aplicar era prerrogativa do Executivo. Antes da aprovação do Plano, o Conselho analisou o Projeto de Lei Orçamentária que o Executivo iria enviar à Câmara Municipal até 30 de setembro.

Voltando-se para o último ano do governo de Olívio Dutra e após vários meses de discussões, finalmente em julho de 1992 aprovou-se um conjunto de mudanças que teriam importância direta no tocante às prioridades, como a obrigatoriedade do Executivo prestar contas do plano anual. Aprovou-se também na ocasião, as competências do COP, onde os pontos mais importantes foram os seguintes: apreciar e aprovar a proposta de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a peça orçamentária a serem enviadas à Câmara; apreciar e propor aspectos relativos à política tributária e de arrecadação do Município; aprovar, de acordo com as discussões regionalizadas e definição das prioridades comunitárias, o conjunto de projetos, obras e atividades do planejamento de governo e do orçamento anual; apreciar e dar opinião em relação a gastos municipais, incluindo-se o gasto com pessoal; acompanhar a execução do orçamento anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo; opinar sobre eventuais cortes ou incremento nos investimentos ou alteração no planejamento; decidir de acordo com o Executivo, a metodologia do processo de discussão e definição do orçamento e do Plano de Governo. Em outras palavras, o COP passou a ter um peso fundamental sobre o orçamento, os projetos e obras, gastos municipais e outros itens e definindo, de fato, a maioria das prioridades. Neste sentido, poderíamos dizer que, de forma análoga e guardando as proporções, o COP passou a

desempenhar o papel anteriormente atribuído aos Conselhos Populares ao determinar grande parte da alocação dos recursos.

Ainda em 1992, o COP foi instalado em 18 de agosto. Na ocasião, após o envio do orçamento à Câmara, o Conselho aprovou o Plano de Investimentos/93 de acordo com as demandas comunitárias e obras. Também aprovou as atividades relativas às propostas do governo através das denominadas demandas institucionais, no caso obras e atividades multirregionais defendidas pelo governo visando beneficiar a cidade como um todo e procurando, ao mesmo tempo, resguardar os chamados interesses gerais. Os principais projetos como Programa Integrado de Melhoramentos Urbanos, Construção e Pavimentação de Vias Urbanas, Ampliação e Melhoria da Rede Pluvial, Regularização Fundiária e Áreas de Risco e outros como saneamento básico, corresponderam às demandas comunitárias e prioridades definidas nas regiões, uma vez que o levantamento dos conselheiros nas regiões apontou como setores prioritários, pela ordem, a pavimentação de ruas (escolhida por 9 das 16 regiões), saneamento básico (escolhido em 4) e regularização fundiária (escolhida em 3). No cômputo final, no Plano de Investimentos/93 o saneamento básico (que cresceu em relação aos anos anteriores) ficou com a previsão de 46% dos recursos da Administração Direta e Indireta, Pavimentação de Vias com 20,2% e Regularização Fundiária (habitação e áreas de risco) com 9,1%.

Com a criação e a consolidação do COP, portanto, finalmente foi definido *como* deveriam ser escolhidas e implementadas, a partir das regiões, as prioridades, isto é, como inverter as prioridades. Além do mais, através do COP e do Fórum do Orçamento, o conjunto variado de demandas passou a ser compatibilizado e a execução dos investimentos a ser acompanhada nas regiões. Entretanto, isto não refletiu de forma direta e mecânica as reivindicações dos setores e movimentos populares. Ao lado das demandas específicas e regionais, o governo disputou suas propostas e ganhou legitimidade para implantar, inclusive dentro do OP, suas políticas mais gerais intituladas demandas institucionais, envolvendo desde obras de maior porte e atuando de forma ativa no centro da cidade,[191] ou seja, não reduzindo sua ação exclusivamente à periferia de Porto Alegre. Ao mesmo tempo, as restrições de ordem legal levaram a que, através da aplicação condicionada das receitas, parte significativa dos recursos fossem destinados à educação e saúde. De qualquer maneira e dentro dos limites, o saneamento básico, que foi a principal prioridade escolhida pela população, terminou sendo o ítem de despesa que mereceu maiores investimentos ao longo dos quatro anos do primeiro governo petista. Desta forma, foi possível implementar a diretriz inversão de prioridades seguindo a escolha da população, no caso o investimento principal no saneamento básico, envolvendo água, esgoto, benfeitorias como pavimentação de ruas, iluminação etc. Esta prioridade foi definida pela população no OP em 1989, 1990 e reafirmada em 1991. No orçamento para 1992, a população discutiu com o governo petista as prioridades e um plano de obras.[192]

[191] Partindo da idéia de que a cidade tenderia a ser uma cidade terciária e turística, o governo procurou, mesmo mantendo o objetivo de não priorizar as grandes obras, dinamizar o seu centro através de projetos como o Projeto Centro. Cf. Borba (1993).
[192] Cf. Dutra (1992).

Observando-se de um plano mais geral, no caso as despesas por função de governo durante os quatros anos de Olívio Dutra, tem-se mais uma idéia das diferentes atividades e prioridades ao longo do tempo. Apesar dos gastos por função não especificarem as despesas por projetos e programas e nem estabelecerem outras diferenças específicas, eles também nos permitem uma visão das prioridades. A partir do Quadro XIII, podemos fazer algumas observações. Apesar dos gastos significativos em Administração e Planejamento e Assistência e Previdência, estes decaem ao longo do tempo e expressam, provavelmente, a redução das despesas com as chamadas áreas-meio e uma maior eficiência na prestação dos serviços.[193] Os gastos com a Câmara Municipal, por sua vez, também decressem ao longo do tempo, o que poderia decorrer de uma diminuição, dentre outras outras, do clientelismo. Ao mesmo tempo, as despesas mais importantes das chamadas áreas-fim e que ocupam os primeiros lugares, são respectivamente habitação e urbanismo (média dos quatro anos de 19,6%),[194] saúde e saneamento (média de 18,1%) e educação e cultura (média de 15,8%). Desta forma, com exceção de transporte e agricultura, que eram consideradas áreas importantes na Plataforma de 1988, poderíamos dizer que, no conjunto, a diretriz inversão de prioridades foi implementada.

Quadro XIII

Despesas por função de governo em Porto Alegre

(1989-1992)

FUNÇÕES	ANO DE ADMINISTRAÇÃO							
	1989		1990		1991		1992	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Legislativa	14.461	4,7	12.159	3,3	11.308	2,8	11.736	2,8
Judiciária	-	-	-	-	-	-	-	-
Ad. e Planejamento	83.608	27,5	80.479	21,7	67.110	16,7	72.111	17,1
Agricultura	-	-	-	-	-	-	-	-
Comunicações	-	-	-	-	-	-	-	-
Def. Nac. e S. Pública	-	-	-	-	-	-	-	-
Des. Regional	-	-	-	-	-	-	-	-
Educação e Cultura	42.557	14,0	51.386	13,8	69.854	17,4	76.189	18,0
Energia e R. Minerais	-	-	-	-	-	-	-	-
Hab. e Urbanismo	45.562	15,0	74.410	20,0	81.111	20,3	98.749	23,4
Ind., Com. e Serviços	2.870	0,9	2.919	0,8	3.110	0,8	4.965	1,2
Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde e Saneamento	46.853	15,4	64.673	17,4	84.062	21,0	79.824	18,8
Trabalho	-	-	6.575	1,8	8.149	2,0	4.744	1,1
Assistência e Prev.	62.115	20,4	68.521	18,4	66.974	16,7	67.473	16,0
Transporte	6.472	2,1	10.243	2,8	9.297	2,3	6.723	1,6
TOTAL	304.499	100	371.365	100	400.975	100	422.515	100

Fonte: Quadro adaptado do Anexo I de Rizzotti (1999: 90).

Obs: Os valores estão corrigidos para R$ mil.

[193] Ver Rizzotti (1999).

[194] Provavelmente, este número elevado decorra da inclusão de pavimentação de ruas e outras obras e não necessariamente do número de habitações construídas.

Finalmente, podemos agregar informações sobre algumas atividades desenvolvidas pelo governo petista nos diferentes setores. Iniciando pelo saneamento básico, é bastante expressivo o fato de que os serviços de coleta de lixo passarem a beneficiar mais de 350.000 pessoas novas e terem sido triplicados os investimentos próprios ligados a obras de água e esgoto cloacal.[195] A maioria dos tipos dos beneficiários expressou a implementação da diretriz, uma vez que foram principalmente a população das vilas e periferia da cidade os mais contemplados.[196] Quanto à destinação de resíduos sólidos, que eram usados através de lixões, foi decretada a situação de calamidade pública devido à inexistência de mais áreas para a destinação e recuperação dos aterros da Zona Norte. Neste caso, através do projeto de Bio-Remediação, buscou-se a redução da poluição do ar via drenagem, captação e tratamento de gases e o monitoramento da área procurando verificar os efeitos da obra de recuperação. A ação na Zona Norte, criou uma alternativa para a maioria dos resíduos sólidos, recuperando uma área degradada, construindo um modelo de coleta e destino final dos resíduos sólidos, chamado Sistema Integrado de Recomposição Ambiental e Tratamento do Lixo de Porto Alegre.

Quanto ao sistema de saúde, em que pese a não implantação do SUS devido à não regularização e atualização dos repasses federais e o fato da maioria dos serviços estarem sob a responsabilidade do Governo Estadual, o governo petista procurou tomar algumas iniciativas também através de recursos próprios, chegando estes a um crescimento de 35% quando comparados aos governos imediatamente anteriores. Quanto aos gastos, o principal concentrou-se em equipamento e material permanente e optou-se pela recuperação dos serviços de saúde.[197]

No tocante à habitação, apesar do problema ter ficado longe de resolver, foi possível alguns avanços. No início do novo governo, como a demanda era muito grande e existiram as ocupações, o DEMHAB conseguiu desenvolver algumas iniciativas objetivando amenizar o déficit habitacional, uma vez que o órgão era autônomo e não precisava de secretarias para desenvolver suas ações e tinha recursos próprios do sistema financeiro nacional. Como existia um grande déficit habitacional, muita inadiplência e áreas sem urbanização, foi feito um acordo com as Associações dos Moradores acertando-se que o retorno financeiro seria feito posteriormente. Foi criado então, um fundo financeiro gerido conjuntamente com a comissão de moradores e resolvendo questões de demanda. Com esta comissão, visitava-se outras vilas do projeto e viam-se as carências e, desta forma, as prioridades foram estabelecidas globalmente, bem como a escala de atendimento.[198] Assim, se antes da gestão petista tinham sido construídas 109 casas em 1988, em 1999 passaram para 242 e em 1990 chegaram a atingir o total de 817. Porém, em 1992 ainda havia um terço da população morando em subhabitações. Além do mais, não tinha sido criado um fundo municipal de moradia até 1992.[199]

---

[195] Ver NÚCLEO ... (1992c).
[196] Para estas informações, consultar Bittar (1992).
[197] A respeito do sistema de saúde, cf. Castro; Jaeger (1994).
[198] As iniciativas descritas nos foram informadas por Santos (2000).
[199] Para estes números, ver Baierle (1992).

Na educação, o ponto central para o governo era a construção de uma escola democrática, envolvendo o pleno acesso, construção de uma pedagogia para as classes populares, a democratização das relações institucionais e a participação popular. O objetivo era o acesso e a aprendizagem efetiva dos alunos das escolas nos bairros populares e a orientação teórica era pautada pelo chamado construtivismo pós-piagetiano. Nos quatro anos, avançou-se bastante no processo de alfabetização e já em 1991 o índice de aprovação tinha subido para 90% na rede municipal. Outros aspectos importantes, dizem respeito à mudança no conceito de didática e uma pedagogia que ultrapassasse o ensino por ciclos. Ligou-se o ensino às experiências e vivência das classes populares, tratando-se da incorporação dos saberes populares nos currículos. Foi instituído também, além dos dois turnos, um programa de atividades alternativas com hortas educativas, grupos de dança, coleta seletiva de lixo, cinema, educação ambiental, turismo escolar etc., atingindo a totalidade dos alunos e em torno de 500 atividades mensais. Aumentou-se o salário dos professores, foi editada uma revista intitulada *Paixão de Aprender*. No início do governo Olívio Dutra, a rede municipal contava com 7 pequenos Jardins de Infância, 23 escolas de ensino fundamental, 2 escolas de ensino médio, 1 escola especial e 17 unidades de esporte e recreação e inscritos 4 814 alunos na 1ª série e 613 na 8ª. As escolas de 1° e 2° graus passaram de 25 em 1988 para 34 em 1992, as especiais de 1 para 4, as infantis de 0 a 30, as unidades de esportes e recreação pública de 17 para 45, os alunos aumentaram de 18 000 para 32 500 e o índice de alfabetização, que era de 63% em 1988, saltou para 90% em 1992 e a evasão caiu de 8,63% para 0,28%.[200] Durante os quatro anos do governo, foram atendidos mil alunos trimestralmente em turmas de alfabetização e as taxas de repetência foram reduzidas em torno de 20%.[201]

Em relação ao transporte, que era considerado prioridade no início, encontramos algumas mudanças importantes, especialmente o abandono da proposta da estatização progressiva, que implicaria na oferta direta do serviço pela Prefeitura. Com a intervenção nas empresas de ônibus, o achatamento da tarifa e com o preço da passagem 430% abaixo da inflação, o setor terminou ficando sem outra fonte de financiamento. Mesmo que depois tenha havido um reajuste igual ou pouco abaixo da inflação, isto não deixou de evidenciar problemas no custo dos serviços.[202] Este achatamente, inclusive, terminou aumentando o endividamento da companhia municipal Carris com impostos, contribuições previdenciárias etc. Foram então hipotecadas partes das propriedades da empresa, reescalonou-se a dívida e no final passou-se a pagar rigorosamente cada parcela. Partiu-se também para melhorar a oferta de serviços: fazendo da Carris um parâmetro para o sistema de transporte; renovando a frota, com 85 ônibus novos entre 1989 e 1992; implantando novas linhas como a T6 já em 1989, ligando transversalmente o bairro da Azenha ao Jardim Leopoldina e que era uma antiga reivindicação de grande número de trabalhadores para evitar o pagamento de passagem dupla; expandiu-se a característica particular da Carris, no caso a transversalidade. [203] A intervenção, portanto, teve duas consequências. De um lado propiciou um maior controle do sistema e sua melhoria

[200] Estas informações estão contidas em Grossi (2000).
[201] Cf. Bittar (1992).
[202] Ver Dutra (1993).

ao longo do tempo. De outro, mostrou que o governo, a não ser que subtraisse recursos de outras áreas como o saneamento básico, não teria condições de operar diretamente o setor, isto é, implementar a diretriz como previra anteriormente. No final, foi suspensa a intervenção, adotou-se um maior controle sobre o serviço do setor com a Carris servindo como parâmetro e foi negociado com os empresários também um melhoramento da frota. Neste sentido e como em São Paulo, inflexionou-se a diretriz.

No que toca a outros setores como abastecimento, modernizou-se os equipamentos públicos ligados à comercialização, como o mercado municipal, oferecendo para a população uma alternativa de abastecimento. Em esportes, investiu-se num novo ginásio poliesportivo que foi utilizado para sediar o Campeonato Mundial de Voleibol em 1990.[204] Do ponto de vista de ações mais amplas, deve-se lembrar a criação do Foro Contra a Recessão e do Desemprego, a partir de iniciativa do governo e que atuou nas áreas de abastecimento, pressão visando a liberação de verbas para atividades ligadas à construção de obras etc. Finalmente, ainda poderia-se lembrar outras iniciativas setoriais como a recuperação parcial do rio Guaíba que estava bastante poluído. Parte de balneário do rio foi feita com pequenos projetos, mas a despoluição total, que implicaria muitos recursos financeiros, não chegou a ser feita pelo primeiro governo petista.[205] Mas, em termos gerais, como bem lembrou o primeiro Prefeito Olívio Dutra, a marca de seu governo foi o saneamento básico e a democracia,[206] especialmente as pequenas obras na periferia da cidade. As atividades em outros planos, como indústria e comércio, ou mesmo a idéia de um desenvolvimento econômico para Porto Alegre, apenas foram esboçados rapidamente.

3.2.2. A ampliação da diretriz inversão de prioridades no governo Tarso Genro (1993-96): visão mais geral e a idéia de qualidade de vida

Ao sintetizar o documento ligado ao programa do segundo governo,[207] ressaltamos que a inversão de prioridades assumia uma outra face e adquiria maior importância. Isto pode ser visto de várias maneiras, tais como: a preocupação central com a cidade enquanto *objeto de ação de governo*, levando a que ela ocupasse um lugar privilegiado, seja pela profusão e diversidade de alusões e tratamentos (questão urbana, reforma urbana etc.), seja pela menor importância da política agrícola e agrária contida na Plataforma de 1988; introdução de um tema de grande relevância, no caso o desenvolvimento econômico e elementos estreitamente ligados a ele como planejamento, planejamento de governo, meio ambiente, avanço tecnológico, comércio exportador; os aspectos econômicos e financeiros recebem um maior espaço; os temas dos grupos de trabalho e textos individuais apontam para um número maior de assuntos, variação e diversidade, tanto que, ao invés

---

[203] A este respeito consultar Vilarino; Nunes (1992).
[204] Cf. Bittar (1992).
[205] Para esta parte dos transportes coletivos e o rio Guaíba, ver Dutra (1992).
[206] Cf. Dutra (1993).
[207] Como falamos anteriormente, o documento não tinha título e daí o chamarmos de *pré-programa* e fazermos as citações a partir do título ou dos autores dos diferentes textos que o compõe. Cf. PRÉ-PROGRAMA ... (1992).

dos sete existentes na plataforma de 1988 agora aparecem dezessete, isto é, dez a mais e distribuídos nos vinte e três textos.

De uma maneira ampla, poderíamos dizer que no fundamental, vai ser o binômio cidade-desenvolvimento que presidirá o conjunto das atividades do segundo governo ligadas à diretriz inversão de prioridades. Vejamos inicialmente e de forma sintética, quais os temas ou setores contemplados no documento e as respetivas medidas mais importantes relacionadas a eles. No total, perfazem dezessete e são os seguintes: ciência e tecnologia, lazer e esportes, transporte, questão urbana, assistência social, anti-racismo, questão ambiental, portadores de deficiência, cultura, educação, finanças municipais, desenvolvimento econômico, reforma administrativa, funcionalismo, planejamento de governo, saúde, saneamento integrado e comunicação social. Destes, dez aparecem especificados pela primeira vez.

Em ciência e tecnologia,[208] chama-se a atenção para sua grande importância atual, a necessidade da independência tecnológica, os vínculos com o desenvolvimento econômico e o sistema político. Introduz-se um item denominado A Tecnologia no Município, no qual se fala da necessidade da democratização, o aumento quantitativo e qualitativo dos serviços da tecnologia, propondo-se, especialmente, o investimento em capacitação e treinamento. Quanto à execução da política municipal de tecnologia, deveria ser feita pelos próprios órgãos municipais, criando-se um conselho municipal, alocando no mínimo 5% de investimentos de cada setor da Prefeitura em tecnologia e, no mínimo, 1% da receita de impostos próprios.

Quanto a lazer e esportes,[209] faz-se algumas observações sobre a idéia de combater a competição desenfreada, a necessidade de uma cultura corporal que desvelasse os aspectos disciplinadores e gestos mecânicos e alienadores. Defende-se algumas orientações, especialmente o acesso da população aos equipamentos públicos e recursos exclusivos para o setor. Para tanto, seria importante investir e levar serviços qualificados para as áreas periféricas da cidade, integrar as ações com a saúde, educação, assistência social e meio ambiente, vincular o setor com a melhoria da qualidade de vida e deixar o esporte-espetáculo a cargo das empresas e clubes.

Passando-se para transporte,[210] o que se observa é que as medidas propostas estão permeadas por três preocupações centrais, quais sejam: o controle do governo sobre o setor, o aumento do serviço e melhoria de sua qualidade, a primazia no transporte público e a questão dos custos e investimentos. Desta feita, defende-se o transporte coletivo, seu controle público e social e um controle e gerência dos serviços pelo governo. Para tanto, propõe-se que a empresa municipal Carris funcionasse como operadora padrão e laboratório de pesquisa para o governo e que se defina, de forma atualizada, as normas e os parâmetros de qualidade dos serviços, revisando-se os instrumentos jurídicos e institucionais relativos à receita pública e ao modelo de contratação. Aponta-se para a importância da melhoria dos serviços e da ampliação do acesso e sugere-se algumas medidas como a introdução de

[208] Ver NÚCLEO ... (1992a)
[209] Consultar Machado et al (1992) e Rodrigues et al (1992).
[210] Cf. Toni et al (1992).

novas linhas, redução das linhas que passassem pelo centro da cidade e infra-estrutura para reduzir o tempo de viagem etc. Quanto aos recursos financeiros, defende-se a instituição da tarifa social, a taxa de transportes e um Fundo de Transportes, bem como a alocação de maiores investimentos para a gerência do setor visando equipá-la melhor e para a área de uma maneira geral.

No tocante especificamente à cidade, vamos encontrar dois textos bastante significativos. Comecemos pelo primeiro, no caso A questão urbana,[211] que está centrado, basicamente, na importância da cidade como espaço de atuação do Poder Público Municipal e na proposta de reforma urbana. Inicialmente, critica-se o uso privativo do solo e a exclusão de grande parte da população, o que envolveria a especulação e moradias inadequadas. Em seguida, são alinhadas propostas que dizem respeito à reforma urbana, tais como: defesa da necessidade de inverter-se a transferência de renda; utilização do instrumento do solo criado, visando garantir o retorno dos investimentos públicos; desapropriação com fins sociais; taxação progressiva sobre os terrenos ociosos ou em áreas mais valorizadas da cidades e aplicação destes recursos para as áreas mais carentes, assim como a importância de agilizar-se o projeto de lei referente ao IPTU progressivo no tempo, discutindo com a população e combatendo os vazios urbanos; direcionamento dos recursos para os setores mais carentes e não para obras faraônicas; regularização fundiária mantendo-se, como regra, a permanência da população no mesmo local; cumprimento da função social da cidade através da instituição da função social da propriedade e a adoção dos respectivos instrumentos jurídicos, tributários e outros; legislação simples para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reforma do Plano Diretor com debate público e participação popular, incorporando a função social da propriedade; no tocante ao patrimônio público do Município, adotar também a função social da propriedade e instrumentos de concessão do direito real de uso e Banco de Terras; incentivo à produção de habitação de baixa renda através de convênios com as empresas privadas, sindicatos e associações de moradores; intervenção do Município na habitação, questões urbanísticas e regularização fundiária com recursos próprios, daí a necessidade de um fundo financeiro e de um órgão com autonomia financeira e organizativa para isto.

O segundo texto referente às questões urbanas, é intitulado de A cidade e a reforma urbana[212] e, em muitas passagens, toca nos mesmos assuntos. Vejamos então, os aspectos que foram pouco discutidos ou ausentes no trabalho anterior. O mais importante e várias vezes tocado, é a necessidade de uma melhor definição sobre a cidade desejada, envolvendo, nesta direção, o rompimento com o processo de sua apropriação privada, a garantia do acesso à terra e infra-estrutura aos setores populares e a integração das políticas de uso do solo, habitação, meio ambiente, infra-estrutura, transporte e serviços. Ainda a este respeito, ressalta-se que a cidade teria que ser vista globalmente e não de forma estanque e desvinculada das áreas como saúde, habitação, transporte e outras encaradas isoladamente. Ao mesmo tempo, ressalta-se que não deveria-se-ia limitar ao plano físico-espacial mas envolver o desenvolvimento econômico da cidade. Assim, e este ponto é central, seria necessário adotar o conceito de qualidade de vida (mais complexo e mais amplo) e, não mais como no primeiro governo

[211] Ver GRUPO... (1992).

petista, o de inversão de prioridades. Neste sentido, seria recomendável não trabalhar mais com demandas setoriais mas revisar o Plano Diretor, implantar a função social da propriedade, promover a municipalização de terras criando o Banco de Terras etc. Enfim, promover a reforma urbana como principal objetivo para democratizar o acesso à terra, evitar a segregação, contrapor-se à cidade expontânea e informal, intervir de modo global, mudar a cara da cidade, evitar a ocupação em áreas de risco e revitalizar a área central e Centros de Bairro.

Para efetivar as propostas, dever-se-ia definir a base econômica sobre a qual seria lançada a ação política e aponta-se para a potencialização do setor terciário. Haveria a necessidade de decidir-se qual o tipo de desenvolvimento industrial que se desejaria e vincular a política agrícola à tecnologia ecológica. Ainda mais: adotar um planejamento de médio e longo prazos, incluindo a Região Metropolitana (ampliando as ações como o gerenciamento dos rios etc.) e levando em conta o contexto nacional e internacional; buscar recursos externos devido ao aumento das responsabilidades municipais em áreas anteriores dos governos estadual e federal como educação, habitação, drenagem, transporte e outras; produzir de forma massiva e com gestão popular, novas tecnologias, soluções alternativas e novas unidades habitacionais; introduzir outra legislação municipal de desenvolvimento urbano e mudanças na estrutura administrativa devido às referidas propostas.

Em relação à assistência social,[213] critica-se a pouca atenção dispensada pelo governo petista de Olívio Dutra. Defende-se o vínculo com o combate à pobreza e a afirmação de direitos, a necessidade de um orçamento próprio, o rompimento com o paternalismo e o assistencialismo. Na parte sobre o anti-racismo,[214] propõe-se uma ação mais ampla englobando todo o governo e indica-se algumas medidas a serem tomadas, como a criação do Museu do Negro e do Espaço Zumbi e outras.

Na sequência, vamos encontrar dois trabalhos sobre o meio ambiente. O primeiro é intitulado A questão ambiental,[215] onde o tema é ligado explicitamente à necessidade de um planejamento estratégico de longo prazo para Porto Alegre, que deveria funcionar como um contraponto à visão tecnocrática que privilegiaria a construção de grandes obras. Diferentemente, dever-se-ia adotar uma visão ecológica da cidade e políticas públicas deste ponto de vista. A estratégica de desenvolvimento, por sua vez, teria que contemplar alguns elementos básicos, tais como: aumento das áreas verdes, a criação e implantação de espaços de convivência dos habitantes entre si e com a natureza; integração dos espaços de moradia, trabalho e serviços para reduzir o tempo e o gasto de energia; primazia para a instalação de indústrias limpas como eletrônica e novos materiais; incentivo às micro e pequenas empresas; potencialização do turismo ecológico. Quanto à estratégia do desenvolvimento, seria preciso conceder a devida importância a dois pontos. No primeiro a educação ambiental, especialmente a limpeza urbana, e daí a proposta de um centro de processamento de lixo. O outro foco, ou seja, o transporte, precisaria adotar algumas medidas como a melhoria do transporte coletivo para reduzir carros particulares, mudar as linhas de ônibus, investir em novas tecnologias como gás natural ou

---

[212] Cf. NÚCLEO ... (1992).
[213] Ver Biasi et al (1992).
[214] Consultar Corrêa et al (1992).

outras alternativas e o controle de emissão dos veículos. Já o segundo texto sobre meio ambiente, denominado de A consciência ambiental,[216] restringe-se basicamente à defesa de uma visão holística e o incentivo à cultura ecológica, tendo em vista a cidade desejada.

No tocante a uma política para os portadores de deficiência,[217] destaca-se a sua relevância e urgência e sugere-se, especialmente, um transporte coletivo adequado para as pessoas com esta característica. Quanto à cultura,[218] defende-se a descentralização das ações culturais, suportes legais, infra-estrutura permanente e internacionalização da ação cultural da cidade de Porto Alegre com a respectiva divulgação no exterior. Em seguida, afirma-se que a cultura deveria ser um direito real das massas e indica-se a imporância de articular-se os elementos das diferentes produções culturais. Também afirma-se, que em termos internacionais seria preciso trazer a Porto Alegre as contribuições anti-imperialistas e ligadas a uma nova solidariedade. No plano nacional, tornava-se necessário dirigir as ações para a elaboração e o diálogo com aqueles que somariam para a construção de um projeto de nação. No âmbito municipal, o importante seria a socialização dos diferentes talentos locais de cada região, a descentralização das apresentações e o investimento em infra-estrutura partindo para a proliferação dos Centros de Bairro.

Passando-se a educação,[219] defende-se uma escola pública, gratuita, de qualidade, democrática (aberta à proposta pedagógica ligada às classes populares e à participação etc.), autônoma, unitária (baseada no princípio do trabalho, questionadora da dualidade formação acadêmica e formação profissionalizante) e transformadora (articulada com a disputa de hegemonia, a construção do poder democrático-popular e o socialismo). Ainda nesta visão, dever-se-ia resgatar a política dos trabalhadores em educação visando propostas político-pedagógicas, uma escola competente e o rompimento com a concepção conservadora e tecno-burocrática, bem como a construção coletiva e uma ação pedagógica voltada para os interesses da maioria e a democratização da escola. Como medidas imediatas aponta-se para melhores condições materiais e de trabalho, atualização tecnológica, necessidade de avançar-se na proposta para a quarta e oitava séries e a elaboração de política para o segundo grau. Defende-se ainda um conhecimento crítico da realidade e o ensino como um processo global, articulando o educador e o educando. Propõe-se uma educação ligada à disputa de hegemonia e à construção do poder popular, o envolvimento de questões éticas e políticas como direitos e deveres.

Voltando-se para as finanças públicas municipais,[220] é necessário ressaltar que as propostas expressam muito mais orientações gerais e aplicáveis não somente a Porto Alegre. Assim, afirma-se que as finanças precisariamm vincular-se à justiça social e inversão de prioridades, que deveriamm garantir a viabilidade do programa e plano de ação do governo. Para tanto, tornava-se necessário acabar com o patromonialismo, ativar as funções sociais do Estado com o redirecionamento e ampliação dos gastos, contrapor-se ao neoliberalismo com o Estado e garantir os serviços e o processo

---

[215] Cf. Almeida; Victolla; Anjos (1992).
[216] Ver A CONSCIÊNCIA ... (1992).
[217] Ver Muller (1992).
[218] Consultar Schuller (1992) e POR UMA ... (1992).
[219] Ver Peilanda; Machado (1992) e ELEMENTOS ... (1992).

de redistribuição de renda. Em seguida, parte-se da experiência do primeiro governo petista e lembra-se que a reforma tributária teria sido fundamental nas receitas e que o OP teria desempenhado um papel destacado nas despesas. Sobre os impostos e taxas, defende-se: no plano municipal, merecem destaque o IPTU (para atender as demandas sociais, funcionar como instrumento de reforma urbana e instituir a função social da propriedade, especialmente via imposto progressivo no tempo) e o ISSQN (diferenciando-se as alíquotas de acordo com os tipos de serviços e de consumo, gravando-se mais os considerados supérfluos e não os essenciais); quanto ao ITBI, adotar também a progressão nas transações de imóveis; indexar os tributos, taxas e dívidas como o caso da taxa de transportes que até o momento tinha sido rejeitada pela Câmara Municipal (as empresas, além do governo, também custeariam a reprodução da força de trabalho). Aponta-se ainda, a importância de uma maior organização na cobrança e de licitações que contemplassem, também, as micro e pequenas empresas, inclusive visando-se reduzir os preços.

Dirigindo-se a atenção para um tema central que é o desenvolvimento econômico,[221] encontramos inicialmente a ressalva de que a proposta representava algo novo para os municípios, uma vez que o regime militar concentrava os recursos. Apesar do primeiro governo petista ter tomado algumas iniciativas como o Fórum Contra a Recessão e o Desemprego, faltaria uma cultura de planejamento econômico dentro da Prefeitura. Define-se então, que o público alvo do desenvolvimento econômico seria o pequeno e o médio empresário e, para levar adiante a proposta dever-se-ia perguntar qual a Porto Alegre desejava-se e por onde teria que tender o desenvolvimento. Mesmo com a terciarização crescente na cidade, seria necessário desenvolver áreas não esgotadas como a indústria e a agricultura e daí um conjunto de proposições em relação aos distintos setores. Com relação à política de desenvolvimento industrial, o importante dizia respeito ao desenvolvimento do Loteamento Industrial da Restinga e da Incubadora Empresarial Tecnológica (IETEC), viabilizando mais ainda as micro e pequenas empresas com apoio financeiro e jurídico, assessoria e consultoria contáveis por parte do governo municipal. Juntamente com sindicatos, associações de empresários e outras instituições, deveria promover-se a melhoria das condições para os trabalhadores das fábricas. Quanto à política de desenvolvimento comercial, a ação seria dirigida aos Centros de Bairro, criando facilidades para um maior crescimento do comércio nos próprios locais. Já na política de abastecimento alimentar, tornava-se preciso reafirmar as ações do governo petista anterior na produção e comercialização de alimentos, através das seguintes medidas: na produção, reduzir a urbanização, estender o IPTU até o limite do município, adotar taxações diferenciadas e estabelecer, via Plano Diretor, áreas para a agricultura; na comercialização, prosseguir com vários projetos anteriores como Cesta Popular, visando combater os monopólios; em relação ao consumidor, criar assessoria jurídica e prosseguir com a organização do espaço público e a interlocução com os envolvidos.

---

[220] Cf. NÚCLEO DOS ... (1992).
[221] Ver PROPOSTAS ... (1992).

No tocante à reforma administrativa e o funcionalismo,[222] são tecidas observações críticas sobre a postura tecnocrática e formal da máquina administrativa. Além do mais, propõe-se superar uma concepção distorcida de cidadania, eliminar a dicotomia entre o funcionário prestador de serviço público e usuário do mesmo serviço. Nesta direção, defende-se um novo preparo do funcionalismo para uma melhor prestação da qualidade e quantidade de serviço, devendo o governo pautar sua relação com o funcionalismo levando em conta a qualidade do serviço. Lembra-se ainda, a relevância do comprometimento do funcionalismo com a eficiência da inversão de prioridades.

Um outro assunto novo e de grande importância na segunda gestão petista, refere-se ao planejamento de governo,[223] inclusive porque toda orientação procura basear-se no planejamento estratégico. Assim, ressalta-se que além dos conceitos fundamentais como inversão de prioridades, distribuição de renda, democratização do Estado e resgate da cidadania, seria necessário construir um patamar superior ligado a uma visão global referente ao exercício de governo. Neste sentido, o eixo estruturador na vida urbana, no desenvolvimento econômico e em outros temas relevantes seria o conceito global de cidade, levando em conta seu presente e futuro. Daí uma ação para reverter o processo segregador da cidade no tocante ao uso do solo, a introdução das funções urbanas e o acesso aos serviços, bem como a diferença entre a cidade formal e a cidade informal e real. Também a ser adotada, seria a promoção das funções sociais da cidade com a penalização dos vazios urbanos, a instituição de um fundo municipal de desenvolvimento, a função social da propriedade etc.e cita-se os Centros de Bairro como um bom exemplo.

Voltando-se para a saúde,[224] é ressaltada várias vezes a necessidade de encará-la como algo mais global ou produção e reprodução da vida, isto é, diferenciando-se da simples assistência técnica e serviços do setor. Portanto, seria requerida uma ação mais ampla do governo, envolvendo o combate à poluição, a atenção para a importância das condições de vida e de trabalho, a adoção de uma visão vinculada à cidadania e direitos humanos etc. Para efetivar tal orientação, seria preciso a luta pela transferência dos recursos financeiros para os municípios, a implantação do SUS e a introdução de algumas medidas, tais como: vigilância sanitária, saúde do trabalhador e controle sobre o ambiente de trabalho, controle e avaliação dos serviços prestados, serviços sobre o perfil epidemiológico da população, extensão dos serviços para a rede básica etc. Depois, releva-se a importância para a necessidade e urgência da universalização dos serviços, atenção integral à saúde coletiva e individual, boa qualidade dos produtos para o consumidor, diversificação profissional da equipe de trabalho etc.

No que tange ao saneamento integrado,[225] lembra-se dos avanços no governo petista anterior (coleta de lixo, tratamento de áreas de risco e tratamento da água e esgoto etc.), bem como a relação entre o saneamento, as questões ecológicas e o desenvolvimento. Em seguida, são indicadas algumas orientações gerais como o cuidado relativo ao meio ambiente, a integração entre os programas, o vínculo com a reforma urbana (acesso ao solo e infra-estrutura), a importância do gerenciamento em

[222] Consultar UMA VISÃO ... (1992) e Baierle; Backes; Neves (1992).
[223] Cf. Fedozzi; Rodrigues (1992).
[224] Ver NÚCLEO DA ... (1992) e SAÚDE ... (1992).

termos de consórcio das bacias hidrográficas e a informatização dos procedimentos e linhas de ação por setores. Quanto ao lixo e limpeza urbana, encontramos referências atinentes à extensão da coleta de lixo, conclusão de aterro, implantação da usina de reciclagem, armazenamento e aterro industrial e incineração. Na dragagem urbana e combate às inundações, as medidas propostas vão desde à resolução dos alagamentos com indicações referentes à construção de obras públicas por parte dos construtores ou proprietários, transformações de áreas alagadas em bosques ou áreas de lazer, reposição e ampliação de vegetação, manutenção e recuperação de sistema de drenagem até programas e obras de grande porte como o esgotamento pluvial e misto. A parte de água e esgoto, é remetida para processos globais de tratamento dos resíduos líquidos, expansão da produção de água para áreas desprovidas ou com abastecimento precário, controle das perdas no sistema de distribuição e programas de manejo e preservação dos recursos hídricos.

Uma vez feita a síntese do documento, fica claro a sintonia com as orientações programáticas do PT em termos nacionais, especialmente a postura mais governativa. Deve-se registrar, igualmente, uma maior abertura para aspectos e temas novos (meio ambiente etc.) e a guinada para o desenvolvimento econômico vinculada ao planejamento. Além do mais, a proposta vem eivada de alguns novos significados, mudanças importantes e, ao mesmo tempo, a continuidade de elementos centrais. A principal transformação remete para o tema global cidade, sendo esta que, direta ou indiretamente, deveria constituir o núcleo em torno do qual estaria voltada a ação governamental. Isto aparece através da proposta de reforma urbana, de desenvolvimento urbano, de desenvolvimento econômico, no perfil de cidade que se desejava e, o que é fundamental, na ampliação do conceito de inversão de prioridades. Embora esta última mudança seja explicitada apenas de passagem, a proposta sobre a substituição do conceito de inversão de prioridades (considerado setorial, de caráter físico-territorial e adotado pelo primeiro governo petista) pelo de qualidade de vida (encarado como mais amplo e complexo e ligado ao desenvolvimento econômico da cidade), representa algo mais que uma simples reorientação na diretriz e aponta para uma grande transformação, especialmente no tocante a três pontos básicos, no caso o deslocamento do parâmetro físico espacial para uma visão global de cidade, a abertura para novos segmentos sociais e a visão que leva em conta as dimensões temporais de médio e longo prazos. Desta feita, a diretriz é ampliada, passando a ser vista de forma mais global e com horizontes temporais mais dilatados.

Quanto ao desenvolvimento econômico, também um novo tema e vinculado diretamente à idéia de cidade, define-se seu público alvo como sendo basicamente os micro, pequenos e médios empresários, aparecendo esta preferência em várias ocasiões como nas licitações a serem adotadas pelo governo e indicando a inclusão de novos segmentos a serem contemplado na diretriz. O objetivo do desenvolvimento, deveria contemplar a base econômica a partir da qual seria desenvolvida a ação política.[226] Neste caso, seria a terciarização de Porto Alegre e, ao mesmo tempo, faz-se propostas de

[225] Cf. NÚCLEO ... (1992c).
[226] Como diria Genro (1997) depois do seu mandato, havia a necessidade de criar-se uma economia política municipal.

linhas de ação para o desenvolvimento industrial, desenvolvimento comercial e política de abastecimento alimentar. A tecnologia, que representa também, pela ênfase agora atribuída a ela, uma nova preocupação, emerge em alguns momentos como sendo uma peça importante na ampliação e aperfeiçoamento dos setores produtivos.

As finanças, como um tema específico, igualmente ocupam um espaço maior e com indicações sobre os impostos e taxas, mesmo que não apareçam de forma detalhada e ligadas ao desenvolvimento econômico no sentido mais sistemático e de longo e médio prazos. Simultaneamente, propõe-se a criação de fundos financeiros, como um fundo de transportes, fundo de desenvolvimento específico ligado à habitação, questões urbanísticas e regularização fundiária e aponta-se, ao mesmo tempo, para a necessidade da busca de recursos externos para se levar adiante algumas ações.

Também de grande importância é a introdução mais sistemática da dimensão do meio ambiente, de forma bastante contundente e constante, envolvendo diferentes áreas e setores, perpassando o conjunto das ações governamentais e diretamente ligada à de planejamento estratégico e de longo prazo e de desenvolvimento urbano.

Essas mudanças, por sua vez, são visualizadas como uma ampliação, consolidação e detalhamento da primeira gestão petista e não como uma contraposição de orientações. Tanto é assim, que alguns elementos básicos têm continuidade como a disputa de hegemonia, que emerge mais claramente na área de educação. O papel regulador do Estado na oferta de bens e serviços, igualmente, continua tendo uma forte presença como na companhia de transportes municipal Carris, em que se atribui a ela um papel central no setor, na ampliação do serviço e especialmente através do objetivo desta empresa pública funcionar como exemplo de norma e padrão a serem seguidos. Do ponto de vista mais geral sobre a diretriz inversão de prioridades, o segundo governo petista foi favorecido por um lado, pela herança do saneamento financeiro e a credibilidade política da primeira gestão petista. De outro, o aprofundamento e ampliação do processo constituía um verdadeiro desafio, especialmente se lembrarmos o objetivo ambicioso de promover uma verdadeira reforma na cidade de Porto Alegre.[227] Entretanto, é inegável que as condições iniciais para implementar as diretrizes foram bem menos difíceis que as existentes no primeiro governo, devido às vantagens apontadas e em função de outros problemas já solucionados em parte, tais como: uma articulação mais harmônica entre as diretrizes; uma metodologia definida e testada na prática sobre os procedimentos de redirecionamento dos investimentos; um novo sistema de planejamento configurado e com um funcionamento integrado às proposições políticas do governo; a aceitação e adoção, parcial, das demandas institucionais por parte do governo; um ambiente propício à sincronização entre as ações locais e setoriais etc.

Mas o segundo governo, embora tenha avançado nas finanças,[228] também enfrentou dificuldades, especialmente aquelas decorrentes da política do Governo Federal. Sobre os obstáculos, deve ser relevada a extinção do Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustível (IVVC), a partir de janeiro de 1996 e como decorrência da Emenda Constitucional n° 3 do Governo Federal. Para se ter

[227] A este respeito, consultar Pozzobon (1998).

uma idéia dos desdobramentos nas receitas, o fim deste imposto, que em 1993 tinha acrescentado 6,6 milhões de reais ao governo municipal e constituído 2,4% de sua receita, gerou problemas. A extinção de órgãos, levou a que o governo municipal assumisse algumas atividades o que, evidentemente, aumentou seus gastos. O Departamento Nacional de Obras (DNOS), por exemplo, era responsável parcialmente pelo esgotamento pluvial da cidade e a Prefeitura teve que assumir seus serviços, o mesmo acontecendo com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que repassava verbas para creches e outras entidades.

Isso não impediu, entretanto, que se procurasse adotar uma política financeira compatível com as ações governamentais requeridas e a implementação da diretriz. Observando-se o Quadro XIV, fica claro que o segundo governo petista prosseguiu concedendo uma atenção especial às receitas próprias. Expressivo quanto a isto, é fato de que as receitas correntes crescerem durante todo o período e saltaram de 384 447 em 1993 para 594 663, isto é, quase dobrou durante o governo Tarso Genro. Ao mesmo tempo, as transferências correntes e a cota-parte do fundo de participação, ligados às transferências correntes, representaram uma parcela insignificante das receitas arrecadadas.

Quadro XIV

Evolução das receitas arrecadadas no governo Tarso Genro

(1993-1996)

CATEGORIAS ECONÔMICAS	1993	1994	1995	1996
Receitas Correntes	384 447	433 587	494 236	594 663
Receitas tributárias	96 749	136 707	187 396	205 065
Transferências correntes	150 647	195 579	228 328	317 459
Participação na receita da União	35 719	27 575	49 487	n.d.
Cota-parte do Fundo de Participação	20 197	20 784	25 621	n.d.
Receitas de capital	4 873	7 658	10 238	5 449
Operações de crédito	2 321	4 992	8 319	1 671
Transferências de capital	1 516	325	346	288
Receita Orçamentária	389 320	441 245	504 474	600 111

Fonte: Quadro extraído de Rizotti (1999: 26).

Obs: Valores corrigidos em R$ mil.

Já em 1993, a Prefeitura criou a Unidade Financeira Municipal (UFM), corrigindo diariamente o valor dos tributos de acordo com a Unidade Fiscal de Referência (UFIR) e que desempenhou um papel importante nas finanças. Deixou-se também, de isentar alguns serviços do sistema financeiro e obras realizadas para o setor público. No tocante ao IPTU, foi dado continuidade à iniciativa instituída anteriormente no primeiro governo petista e criado o IPTU progressivo no tempo para combater a especulação imobiliária. Em 1994, foi encaminhada e aprovada esta proposta na Câmara Municipal, taxando os grandes lotes para especulação que funcionavam como vazios urbanos, instituindo a função social da propriedade e criando-se um instrumento importante de ordenamento e desenvolvimento

[228] Sobre as iniciativas nas finanças, ver especialmente Augustin Filho (1997) e Pozzobon (1998).

urbano. Como primeiro passo, definiu-se as Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias (AUOPs) e depois foram notificados 120 imóveis que somavam 301 hectares. Ao mesmo tempo, foram incluídos novos imóveis ou fez-se a revisão do cadastro dos existentes e, entre 1994 e 1995, para se ter uma idéia, o lançamento de imóveis aumentou de 20 mil para 44 mil. Quanto ao número de pessoas que passaram a pagar o imposto, aumentou em 1995 e 56% efetuaram o pagamento à vista, caiu a inadiplência que em 1993 era de 19% e em 1995 baixou para 15%. Em outras palavras e como apontou Fedozzi (2000), no segundo governo não houve grandes problemas com a Câmara Municipal.

Para se ter uma idéia geral do IPTU e outros componentes da receita, através do Quadro XV fica bastante clara a evolução. Em primeiro, o IPTU, que atingia o índice de 92 em 1989, passa para 234 em 1992 e chega a 285 em 1996. Já o ISSQN, cresce respectivamente de 106, 123 e 334 também em 1996. Provavelmente deve ter concorrido um lançamento três vezes maior em 1995, que chegou a atingir 44 milhões de UFIRs e de 49 milhões em 1996. Quanto à taxa de lixo, onde adotou-se uma maior progressividade para os imóveis não residenciais, no mesmo período de 1992 a 1996, pulou de 215 para 334. Com os aumentos destes impostos e da taxa, compreende-se porque as receitas correntes arrecadas no período passaram de 179 para 307, ou seja, quase dobraram durante o segundo governo.

Quadro XV

Comportamento real das receitas arrecadadas em Porto Alegre

(1988-1996)

RECEITAS	IPTU	ISSQN	TAXA DE LIXO	RECEITAS CORRENTES
1988	100	100	100	100
1989	92	106	84	126
1992	234	123	215	179
1996	285	191	334	307

Fonte: Quadro extraído de Augustin Filho (1997: 95).

Além do mais, como havia equilíbrio financeiro e este era um dos condicionantes para empréstimos, alguns importantes foram conseguidos para obras viárias de grande porte, como a construção da III Perimetral do via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e as melhorias do Corredor Norte/Nordeste para melhorar o fluxo de transporte coletivo, através do BNDES. Quanto ao sistema de crédito, foi financiado por duas instituições internacionais, no caso a americana Inter American Foundation e a GTZ (ambos a fundo perdido) e um empréstimo do BNDES. Neste sentido, poderíamos dizer que a implementação da diretriz, de forma ampliada e dirigida mais para o conjunto da cidade, também foi favorecida por empréstimos externos e não somente centrada nos recursos próprios do governo municipal. Entende-se assim, porque conseguiu-se uma taxa de investimento média de 17% ao ano, considerada muito elevada. Igualmente, compreende-se o por que do pagamento em dia dos fornecedores e prestadores de serviços, os reajustes salariais bimestrais de acordo com a inflação e o respectivo pagamento em dia. Registre-se igualmente, que os recursos em investimentos

sobre o total arrecadado cresceram e foram considerados altos quando comparados a outras cidades brasileiras: 54 milhões de dólares em 1992, 82 milhões de dólares em 1994 e 70 milhões em 1996.[229]

Com a continuidade e a ampliação das finanças, criaram-se as condições para readequar, mas não contrastar, a implementação da diretriz inversão de prioridades em novos moldes e parcialmente distinta. Já no início do segundo governo, promoveu-se o Congresso Constituinte e logo depois as plenárias temáticas, contemplando-se, respectivamente, a necessidade de elementos gerais definidores de uma nova cidade (seu presente e futuro) e temas de caráter setorial anteriormente ausentes no OP. Desta feita, tomou-se a iniciativa de agregar novos itens na configuração e escopo da diretriz, isto é, tratava-se agora de sincronizar os planos regional, setorial e global na definição das prioridades.

Observando as despesas por função no Quadro XVI, não obstante as limitações dos dados devido às agregações e à falta do último ano do governo Tarso Genro, podemos, dentro de certos limites, fazer algumas observações. A primeira delas diz respeito à redução das despesas em administração e planejamento, no caso as chamadas áreas-fim ou, em outros termos, a burocracia, que diminui de 19,9 em 1993 para 17,3 em 1995. A segunda e provavelmente pelo condicionamento da lei, é a educação que aparece com um total maior de despesas ao longo do período. A terceira é que, se somarmos habitação e urbanismo com saúde e saneamento, poderemos pensar na hipótese de que os maiores gastos deram-se, de certa forma, na infraestrutura urbana. A quarta remete para os recursos diminutos em relação a indústria, comércio e serviços e trabalho, o que poderia indicar que, apesar dos avanços, o governo petista não conseguiu modificar radicalmente o perfil destes setores. Complementando com outros dados de 1996, podemos afirmar, apesar das rubricas diferentes, que realmente foi a infraestrutura urbana que absorveu os maiores gastos. Enquanto as políticas sociais (especialmente a educação, saúde e habitação) foram contempladas com 260,6 milhões de reais em 1996, no mesmo período, em desenvolvimento urbano (esgotos, obras e viação, transporte, meio ambiente, limpeza urbana e água e esgoto cloacal) foi gasta a quantia de 324, 2 milhões de reais.[230]

Quadro XVI

Despesas por função de governo em Porto Alegre

(1993-1996)

FUNÇÕES	ANO DE ADMINISTRAÇÃO					
	1993		1994		1995	
	N°	%	N°	%	N°	%
Legislativa	12 174	2,9	15 058	3,0	15 639	3,2
Judiciária	-	-	-	-	-	-
Ad. e Planejamento	84 441	19,9	80 362	16,2	84 830	17,3
Agricultura	-	-	-	-	-	-
Comunicações	-	-	-	-	-	-
Def. Nac. e S. Pública	-	-	-	-	-	-
Des. Regional	-	-	-	-	-	-

[229] No tocante ao montante destes investimentos sobre o total arrecadado, ver Navarro (1997).
[230] Para maiores detalhes sobre estes dados, consultar Pont (2000b).

Educação e Cultura	80 121	18,9	84 827	17,1	100 269	20,4
Energia e R. Minerais	-	-	-	-	-	-
Hab. e Urbanismo	86 648	20,4	124 002	25,0	81 438	16,6
Ind., Com. E Serviços	3 204	0,7	8 242	1,7	8 994	1,8
Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-
Saúde e Saneamento	76 797	18,1	96 864	19,6	90 492	18,4
Trabalho	4 727	1,1	2 183	0,4	10 965	2,2
Assistência e Prev.	67 425	15.9	70 298	14,2	89 119	18,1
Transporte	8 413	1,9	12 877	2,6	9 592	2,0
TOTAL	423 949	100	494 723	100	491 338	100

Fonte: Quadro adaptado do Anexo I de Rizzotti (1999: 90).

Obs: Os valores estão corrigidos para R$ mil.

Especificando-se as prioridades decididas pela população através do OP, ao longo do segundo mandato, ocorreram algumas mudanças. Enquanto no governo de Olívio Dutra a principal escolha recaiu sobre o saneamento básico, na gestão de Tarso Genro a pavimentação comunitária foi considerada a prioridade mais importante como ressaltam Sell (2000) e Navarro (1997) e o sanemanto básico decaiu para o quarto lugar em 1995. Ainda no governo Tarso Genro e em função do grande número de famílias morando em áreas não regularizadas, a segunda prioridade ficou com a regularização fundiária, depois a saúde, educação, transporte etc.[231] A efetividade da prioridade regularização fundiária, que superou o saneamento básico em 1994, entretanto, enfrentou algumas dificuldades, uma vez que, segundo Fedozzi (2000), ainda persistiu um pensamento tecnocrático dentro do governo que impediu um maior desenvolvimento de ações nesta área.

Além do mais, a partir de 1996 mudaram os critérios para a escolha e destinação dos investimentos no OP, que passaram a ser os seguintes: ausência de infra-estrutura ou serviços, população total da região e relação das prioridades das regiões com as da cidade escolhidas por todas as regiões. Acrescente-se ainda, como lembra Navarro (1997), que se subdividiram os critérios e atribuíram-se diferentes pesos a eles. Para o orçamento de 1997, as regiões do OP escolheram em primeiro lugar a política habitacional, em segundo a pavimentação de ruas e em terceiro o saneamento básico segundo Souza, isto é, as prioridades mudaram ao longo do tempo, até porque, como ressaltou Pont (2000), algumas das carências anteriores já tinham sido resolvidas em grande parte.

Quanto às ações por áreas de intervenção do governo, independente da escala de prioridades específicas e escolhidas pela população e dos gastos por função, podemos indicá-las brevemente.[232] No saneamento, em 1996 85% da população era atendida com serviços da rede de esgoto e no final da gestão 98% de todas as residências tinham sistema de água doméstica. O chamado saneamento renovado, por sua vez, teve várias ações como as obras de microdrenagem nas várias regiões da cidade, a canalização do Arroio Sanga da Morte, limpeza e desassoreamento do Arroio D'Areia etc. Em 1997, Porto Alegre era considerada a única capital brasileira que tinha um departamento com

[231] Ver Lima (1996).

especialização em desenvolvimento tecnológico, proteção contra inundações e esgotamento misto e operando e conservando o sistema de drenagem urbana.

No tocante à habitação, o Bando de Terras passou a suprir novas áreas com infra-estrutura e serviços básicos. Já nas ocupações consolidadas em áreas públicas, passou-se a adotar a Concessão do Direito Real de Uso. Nas áreas de risco promoveu-se assentamentos em locais com infra-estrutura urbana e acesso a serviços (educação etc.), destinando as antigas áreas para praças e outras utilizações públicas. Das 68 vilas prioritárias definidas no II Congresso da Cidade em 1995, o DEMHAB já estava executando no final do governo 56 áreas de posse. Também criaram-se atividades relacionadas aos conjuntos habitacionais, através do sistema de mutirão e com assistência técnica da Prefeitura. Em 1996, já existiam 50 das chamadas cooperativas habitacionais autogestionárias e 26 com obras iniciadas. Tentou-se igualmente, através da Procuradoria Geral do Município, integrar também a ação deste órgão em ações sobre o setor e foi criada a Assistência Jurídica Gratuita que procurou, através do usocapião especial, tornar possível o acesso dos excluídos à terra para moradia. No transporte, a empresa municipal Carris passou a apresentar uma frota de ônibus com 272 veículos e com idade média de 4,4 anos, isto é, com uma média abaixo da nacional, que era 4,6. Além do mais, a Carris tinha 7 ônibus com elevadores hidráulicos (para pessoas com deficiência etc.) e era a única empresa no Brasil a oferecer este serviço. Em relação à saúde, a partir da municipalização através do SUS, os serviços passaram a ser ofertados mais próximos das residências e instalou-se o Fundo Municipal de Saúde.

Sobre a educação, o mais importante foram as revisões curriculares e uma ação mais intensa dirigida para a periferia. Quanto à assistência social, avançou-se no combate à exclusão social e na garantia de direitos. Foram criados alguns projetos como o Sinal Verde, em parceria com os empresários, com o apoio e acompanhamento às famílias das crianças e adolescentes que pediam esmolas nos sinais de trânsito. Também procurou-se levar adiante o novo direito da criança e do adolescente, com 3 mil atendimentos mensais de caráter sócio-educativo etc. Sobre a cultura, a ação foi expandida para a periferia e descentralizou-se as atividades. Ligadas de uma maneira ou de outra a esta área, podemos apontar as iniciativas na preservação do patrimônio cultural. Assim, grande parte das iniciativas que decorreram do I Congresso da Cidade em 1993, foram dirigidas à implantação do Corredor Cultural, a preservação da memória, dos espaços democráticos como a Usina do Gasômetro, a instituição do Museu do Negro etc. No que se refere a esportes e lazer, pode ser destacado o programa Em cada campo uma escolinha, atingindo 3 mil crianças, com o apoio material e assistência técnica da Prefeitura e em parceria com 30 escolinhas na periferia da cidade.

Vejamos agora, algumas ações e atividades também compatíveis com a inversão de prioridades[233] e que não são diretamente perceptíveis nas despesas por função. A primeira delas, que foi o Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE), decorreu das discussões do I Congresso da Cidade

[232] Para o saneamento ver Schuller; Ulrich (1997), habitação consultar Rauber (1997) e Reis (1997), em .transporte Zamin (1997), na saúde Mota; Castro Filho (1997), na educação Vares (1997), na assistência social Passos; Silva (1997), na cultura Vares; Moraes (1997) e Meira (1997) e em esportes e lazer Rodrigues (1997).

em dezembro de 1993. Igualmente como consequência do mesmo evento, encontramos a proposta de reformulação do PDDUA. Em relação especificamente ao PDE,[234] ainda antes do I Congresso Constituinte e como sua preparação, foram criados quatro grupos de trabalho para tratar de temas ligados ao futuro da cidade, no caso o próprio desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, circulação e transportes e financiamento da cidade. Ainda tirou-se nove eixos que nortearam a proposta do futuro de Porto Alegre e originaram, dentre outras coisas, o PDE, a reformulação do PDDU, Tecnólope e política de relações internacionais de Porto Alegre. O PDE foi orientado por duas diretrizes básicas, ou seja, a criação de um ambiente favorável à inovação tecnológica e o incentivo à geração de renda e emprego, procurando-se dinamizar economicamente a cidade com crescimento e distribuição de renda e uma melhoria na qualidade de vida para os excluídos. Daí a ampliação e consolidação de alguns programas já iniciados no primeiro governo petista, como abastecimento alimentar e a criação de outros novos e compatíveis com o tipo de proposta de desenvolvimento econômico, também sincronizados com a visão ampliada da diretriz inversão de prioridades.

Iniciemos pelo Programa de Abastecimento Alimentar que visava, fundamentalmente, reduzir a margem de lucro dos grandes atravessadores, ofertar produtos com baixo preço e boa qualidade. No geral e em 1995, Porto Alegre foi a segunda cidade com o menor aumento da cesta básica medida pelo DIESSE, com somente 2,3%. Além do mais, observou-se um maior acesso dos setores populares às atividades e o papel regulador da Prefeitura. Dentre os projetos mais importantes, podemos citar O Projeto Feira-Modelo, que funcionava como um equipamento de comercialização de hortigranjeiros, carne, derivados de leite, frios e embutidos, com preços controlados e bancas padronizadas. Como média o preço ficou 25% mais barato, contemplou de 20 a 30 feirantes (vendedores ou os próprios produtores) e no fim do mandato atingiu em torno de 25 feiras modelo. Já o Projeto Ponto de Oferta, que atuou como uma espécie de complemento do projeto anterior, possibilitou a compra direta ao produtor, esteve mais presente na periferia da cidade, controlou a qualidade e os preços baseando-se no atacado da Ceasa e em 1996 tinha 19 postos. Quanto ao Projeto Compras Coletivas, esteve mais ligado a produtos não perecíveis como os de higiene, com preços de 20% a 30% mais barato que os do varejo, instituiu uma central de compras onde entregou as mercadorias nas vilas, contemplou de 20 a 30 famílias e em 1996 atendia a 2.500 famílias. Além destes projetos apontados, poder-se-ia citar o referente ao Mercado Público Central (reforma do equipamento, introdução de mais permissionários e melhor organização), o de Hortas Educativas (estímulo a hortas nas escolas municipais e que no final do mandato alcançou 50 ao todo, com orientação e assistência técnica para 450 hortas domésticas e 4 comunitárias) e Projeto Hortomercado (com locais de comercialização fiscalizados pela SMIC).

Uma outra iniciativa que merece ser destacada, foi o Programa de Fomento a Pequenos Empreendimentos e dirigido especialmente às micro, pequenas e médias empresas e materializado através de vários projetos. O projeto Instituição Comunitária de Crédito (ICC) – PORTOSOL, por exemplo, passou a oferecer capital de giro para micro e pequenos empresários de forma facilitada, seja

[233] Sobre estas iniciativas mais gerais, consultar Pozzobon (1998).

através da finança solidária (pequenos grupos de pessoas assumindo de forma coletiva o total da dívida etc.) seja com juros inferiores aos do mercado. De janeiro a julho de 1996, foram concedidos 699 créditos, sendo na maioria para empresas formalmente constituídas e 24% do setor informal. Estes créditos, mais presentes no comércio e serviços, alcançaram a cifra de 1 milhão de reais em 1996. Já o Trade Point, criado em 1993, fornecia informações e serviços (seminários etc.) vinculados às atividades do comércio exterior e abrangendo os vários setores da economia. As informações concedidas, se não implicassem em maiores custos, eram garantidas aos micro e pequenos empresários e, em 1996, foram registrada mais de 100 consultas somente por telefone.

Quanto ao Programa de Ocupação e Renda, embora tenha sido marcado pela incipiência, mostrou a importância atribuída às ações no plano da economia ao extrapolar, inclusive, as atividades mais comuns na maioria dos municípios brasileiros. Apesar de que, no final do mandato, a maioria das cinco principais intervenções ainda estivessem sendo planejadas, uma delas merece ser registrada, no caso as ações integradas de dois projetos, isto é, os Projetos Coleta Seletiva e Central de Compras e Vendas de Lixo Seco. Com isto, os resíduos recicláveis eram separados e passavam a ser fonte de renda para os excluídos do mercado. Foram constituídas 9 unidades, onde trabalhavam em torno de 250 pessoas em 1996 e recebendo em média de 1 a 1 e meio salário mínimo.

Uma outra atividade foi o Programa de Tecnologia e Trabalho que visava, fundamentalmente, o desenvolvimento tecnológico e a geração de empregos. Foi dado continuidade à IETEC, criada em 1991 no primeiro governo, que apoiava novos produtos e processos das micro e pequenas empresas de base tecnológica. A Prefeitura entrava com o prédio, linha telefônica, fax e outros apoios e com orientação e informação tecnológica e, de 1991 a 1995, foram lançados vários produtos e serviços novos e em 1996 já contava com 15 empresas. Registre-se também, a atividade desenvolvida através do Projeto Porto Alegre Tecnólope, que começou a trabalhar com inovação tecnológica, incluindo empresas de qualquer porte e universidades, promoção de eventos etc.

Além dos programas e projetos citados, devemos ressaltar as iniciativas visando inserir a cidade de Porto Alegre no plano internacional e que, direta ou indiretamente, vincularam-se também com a proposta de desenvolvimento econômico. A este respeito, foi instituída a política internacional da capital gaúcha a partir de dois eixos. Primeiro, o intercâmbio comercial com o exterior, especialmente dos micro, pequenos e médios empresários. O segundo, visava articular as grandes cidades (Mercocidades) e já no primeiro encontro de 1995 alguns temas tratados foram o comércio exterior, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, planejamento etc. Esse conjunto de ações ligadas ao desenvolvimento econômico no plano local, evidenciou alguns aspectos importantes e já ressaltados em parte, tais como: a tentativa de um desenvolvimento econômico acompanhado de políticas de inclusão social, bem como de geração de emprego e renda; uma espécie de modelo econômico em que a dinâmica da economia estava assentada no papel ativo do Estado no plano local e nos micro, pequenos e médios empresários, isto é, diferente do processo clássico de acumulação ligada

[234] Para esta parte sobre desenvolvimento econômico, ver principalmente Alonso (1997) e Utzig (1997a).

à centralização de capital. Esta reorientação, que envolveu novos segmentos na diretriz, não por acaso granjeou novos apoios políticos de alguns setores do empresariado[235] e extrapolou, novamente, os beneficiários do raio de ação anterior da diretriz.

No tocante à reformulação do PDDU,[236] ela também foi decidida no I Congresso da Cidade em 1993 e encaminhada pelo II Congresso da Cidade em 1995. Dentre outras coisas relevantes, o Plano Diretor passou a ser visto como um instrumento de planejamento urbano, adotando-se um novo modelo de crescimento e desenvolvimento para a cidade, inclusive contemplando-se a chamada cidade informal (indicação de 110 vilas irregulares integrantes do Programa de Regularização Fundiária etc.). O Plano, que sob a forma de Projeto de Lei foi enviado à Câmara em dezembro de 1996 e transferida sua discussão e votação para 1997, resguardou sua coerência com as orientações gerais do governo, tanto que prosseguiu com a perspectiva de conferir maior atenção aos setores populares e não incorporando, por exemplo, os índices ligados à construção civil reivindicados pelos empresários.

3.2.3. O Governo Raul Pont (1997-2000), a inversão de prioridades e a consolidação da proposta de desenvolvimento econômico

A implementação dessa diretriz no terceiro governo petista, também está orientada pela contraposição ao chamado Modo Neoliberal de Governar e a proposta de um Modo Democrático e Popular de Governar. Neste sentido, fica claro porque a diretriz passa a ser diretamente relacionada à oferta de serviços sociais e observações sobre a viabilidade da cidadania, uma vez que, segundo o programa,[237] elas estariam ausente nas atividades dos governos federal e estadual em 1996. Além do mais, a proposta vem centrada na cidade enquanto *locus* da contraposição. Inicialmente, encontramos uma caracterização do que seria o Modo Neoliberal de Governar. Como seus traços distintitivos, aponta-se o grande crescimento da exclusão social e de políticas excludentes, a inviabilização de políticas sociais e a redução dos gastos nestas áreas, o desrespeito aos direitos humanos, a privatização de setores como a saúde e outros e a falta de acesso da população aos respectivos serviços, a desqualificação da educação e a ausência de uma política de assistência social. Também fariam parte o crescimento do desemprego, a concentração da renda, o achatamento salarial, a ausência de políticas agrícolas que estariam inviabilizando a pequena e a média propriedade rural e os problemas de abastecimento nas cidades.

Em contraposição ao modelo referido, atribui-se grande importância a um projeto diferente de cidade, qualidade de vida, políticas sociais e desenvolvimento econômico que, inclusive, já teriam sidos iniciados pelos governos petistas anteriores. Lembra-se a qualidade urbana, apontando as grandes obras públicas em regiões anteriormente excluídas e grandes investimentos na infra-estrutura básica e saneamento ambiental como água, drenagem etc. Nas políticas sociais, por sua vez, ressalta-se

---

[235] Sobre o apoio dos micro, pequenos e médios empresários ao governo, ver Silveira (1997).
[236] Além de Alonso (1997) e Utzig (1997a), ver Fedozzi (2000) sobre o assunto.
[237] Referimo-nos, no caso a PROGRAMA ... (1996).

a inclusão social e os direitos dos cidadãos, o desenvolvimento da cidadania vinculado à saúde, educação, assistência social e outros setores, medidas referentes à redução da evasão escolar e generalização das ações culturais para toda cidade. Na parte do desenvolvimento econômico, ele é associado ao fomento de uma economia popular, onde teria sido criada uma alternativa do Estado na economia e vincula-se diretamente o PDE anterior ao abastecimento alimentar, consumo popular, investimentos em infra-estrutura para o desenvolvimento, estímulo à tecnologia, fomento ao trabalho e aos pequenos investimentos e ampliação da capacidade de investimento decorrente da captação de recursos. Noutra parte intitulada de qualidade urbana, destaca-se alguns pontos básicos como a habitação e regularização fundiária, transporte e meio ambiente. Quanto aos elementos ligados à gestão pública e atinentes à diretriz inversão de prioridades, enfatiza-se a reforma tributária, o IPTU progressivo e o saneamento financeiro promovido pelos governos petistas anteriores.

Colocadas as principais contraposições, passa-se então a expressar as grandes linhas da cidade desejada e que já teriam sido também iniciadas, destacando-se a variedade, quantidade e qualidade dos bens e serviços e a cidadania, a proposta de um desenvolvimento econômico ancorado nos micro, pequenos e médios empresários e a inexistência de exclusão social. Desta forma, restaria aprofundar e generalizar para todo o Brasil o tipo de cidade almejada. Neste sentido, fala-se de uma cidade saudável com destaque para a existência de infra-estrutura básica para todos, saneamento ambiental, transporte coletivo de boa qualidade, moradia digna, saúde integral, políticas para os deficientes e excluídos sociais, construção da cidadania, desenvolvimento sustentável, meio ambiente equilibrado, democratização da cultura. Logo depois passa-se para outro traço da cidade desejada, isto é, uma cidade solidária e onde sobressaem-se: a proposta da promoção da economia popular; o combate à desigualdade; o apoio e fomento aos setores excluídos; a promoção de uma política de distribuição de renda; a defesa do consumidor; o abastecimento alimentar e de produtos básicos para toda a população; o combate ao desemprego e programa de resistência visando gerar emprego e renda; o fomento ao desenvolvimento econômico; o investimento em infra-estrutura; a descentralização dos recursos; o incentivo à criação de novas tecnologias; a articulação de redes de pequenos empreendimentos; a inserção da cidade no plano internacional, solidarizando-se com as cidades do mundo, construindo conjuntamente uma melhor qualidade de vida e lutando contra a exclusão social com políticas específicas para as maiorias necessitadas. Por último, o documento refere-se a uma cidade democrática e, no fundamental, releva-se o imposto progressivo, a não penalização do funcionalismo e a aplicação de políticas públicas decidida de forma democrática.

Fixadas as contraposições dos *modos de governar* e indicadas as orientações gerais que deveriam ser adotadas e a projeção disto para a cidade desejada, passa-se diretamente para um grande item denominado propostas de governo que, a grosso modo, poderia ser subdividido em políticas sociais, desenvolvimento econômico e qualidade urbana. No tocante às políticas sociais, elas estariam ligadas à garantia dos direitos dos cidadãos e ao enfrentamento das consequências da exclusão social, que seriam decorrentes, para o documento, do modelo neoliberal aplicado no Brasil. Já as políticas do

governo petista, deveriam ser regidas pela integração ao desenvolvimento econômico com prioridade para a saúde, educação, assistência social, cultura e combate à discriminação. Desta forma, diríamos, não separa-se o desenvolvimento econômico da área social e as ações das políticas sociais são dirigidas principalmente para os setores que não estariam contemplados pelas políticas governamentais federal e estadual e, no limite, combate-se igualmente a exclusão social como uma maneira também de explicitar a contraposição.

Partindo-se para os setores e iniciando pela educação, a idéia básica seria consolidar o que tinha sido denominada no segundo governo de escola cidadã, isto é, uma escola democrática, de qualidade, participativa e baseada na abordagem sócio-interacionista. Nestes termos, dever-se-ia ampliar o número de escolas, prosseguir na política de formação dos trabalhadores em educação e continuar assegurando as condições dignas de trabalho. Aponta-se depois, várias atividades em setores diferentes. No ensino do primeiro grau, seria necessário a continuidade da implementação do ensino por ciclos, visando garantir o acesso e a permanência do aluno na escola. Quanto à educação especial, deveria ser promovida a integração entre os alunos desta e de outras escolas. Em relação à educação de jovens e adultos trabalhadores, a prioridade recairia especialmente na ampliação da alfabetização e pós-alfabetização junto ao movimento popular. Além do mais, seria necessária a criação dos Centros Municipais de Educação dos Trabalhadores e do MOVA, ligado ao movimento social. Nas creches comunitárias, o trabalho prosseguiria (repasse de verbas etc.) com a merenda escolar mais integrada a outras atividades, como aquelas relativas ao meio ambiente. Já o segundo grau, teria que passar por uma completa reestruturação, preparando as pessoas para atuarem no processo produtivo e ligado ao PDE e às inovações tecnológicas.

Passando-se para a assistência social, as propostas são direcionadas ao combate à exclusão social, criticando-se o assistencialismo e pensando-se numa outra política. Aponta-se os programas vinculados ao monitoramento da exclusão, a articulação com a saúde, educação, desenvolvimento econômico, renda e abastecimento e a municipalização da assistência social com as respectivas estruturas e recursos financeiros. Propõe-se ainda, políticas específicas ligadas a alguns segmentos sociais, tais como: crianças e adolescentes (ações dirigidas principalmente à proteção do atendimento, combate à exploração sexual, orientação sócio-familiar, apoio ao trabalho, profissionalização e geração de renda); idosos (integração à família e à sociedade e relações com centros de convivência); pessoas portadoras de deficiência física e mental (programa municipal integrado a outras políticas, serviços regionalizados, proteção e adoção nos serviços de atendimento sócio-familiar); população de rua (prioridade para a orientação sócio-familiar e organização do segmento).

Na cultura, ressalta-se a importância da continuidade da política dos governos petistas no apoio à produção cultural local e a integração de Porto Alegre no cenário nacional e internacional. Em seguida, indica-se algumas prioridades: a descentralização da cultura (criação dos centros de cultura, das comissões regionais de cultura e oficinas em todas as regiões do OP); a democratização da cultura (criação de comitês de representantes da comunidade e de artistas locais, devolução à população dos

prédios restaurados, aulas nos bairros da periferia, promoção de novos eventos etc.); financiamento e distribuição da produção (apoios como cartazes e outros a pequenos produtores culturais, criação de incubadora cultural, pequeno estúdio de gravação, salas para teatro e oficinas autogeridas pela comunidade); preservação da identidade cultural (intercâmbio com outras prefeituras, fomento às manifestações culturais da cidade, mapeamento e tombamento de sítios e documentos sobre a história do município). Quanto a esporte, dever-se-ia priorizar o trabalho comunitário na periferia ligado ao setor e principalmente em parceria com clubes e federações, bem como ampliar as áreas de lazer e esporte, promover eventos de caráter amador, induzir os grupos de terceira idade e pessoas portadores de deficiência física e mental nas atividades, assessorar os eventos e oficinas esportivas. Finalmente, um último item denominado políticas contra as discriminações sociais, englobando grupos ligados à cor, sexo e idade, onde deveria-se promover ações que propiciassem a igualdade de oportunidades, orientando-se os órgãos do governo nesta direção e criando-se também um órgão específico sobre cidadania e direitos humanos.

As propostas vinculadas às políticas sociais, portanto, apresentam dois traços importantes: o combate à exclusão social e o vínculo com o desenvolvimento econômico. E este, por sua vez, passa a ser formulado de maneira mais explícita, detalhada e organicamente conectado ao chamado Modo Democrático e Popular de Governar. Além da vinculação com as políticas sociais, o combate à exclusão, a promoção e o apoio às atividades econômicas relacionadas à economia popular e aos micro, pequenos e médios empreendedores, observa-se o direcionamento das ações para iniciativas de caráter coletivo e associativo.

Em relação ao segundo bloco de propostas, no caso o desenvolvimento econômico, também podemos subdividí-lo em várias partes. No tocante à geração de renda, emprego e ocupação o central seriam ações visando gerar atividades para a população excluída, favorecer e consolidar uma economia popular através de apoio e recursos necessários. Para tanto, propõe-se algumas iniciativas. Nas ações emergenciais, elas estariam diretamente ligadas às Frentes de Trabalho e Cidadania, contratando-se mão-de-obra temporária para serviços de utilidade pública mas, diferente desta prática tradicional, os trabalhadores teriam também educação básica, sanitária e ambiental e atendimento médico. Sobre o apoio às iniciativas econômicas populares, a atenção estaria voltada especialmente para as atividades associativas, organização comunitária e interação entre produtores e consumidores, envolvendo a formação, capacitação e acompanhamento técnico à comercialização, crédito e equipamentos. Na intervenção ligada ao mercado formal de trabalho, é ressaltada a intermediação no emprego e trabalho autônomo, habilitação para o seguro-desemprego e qualificação profissional. Nesta direção, o governo criaria um grupo específico para levar adiante a iniciativa. Já no tocante ao sistema de apoio aos micros, pequenos e médios empreendedores, levando-se em conta a importância destes na renda e geração de emprego, dever-se-ia dar um apoio, possibilitar uma maior competitividade no mercado e gerar empregos. Assim, seriam desenvolvidas ações em informações técnicas, estabelecimento de convênios, orientação gerencial, comercialização, crédito facilitado, incubadora,

estímulo a redes horizontais de micro e pequenas empresas etc. Já a ativação do Parque Industrial da Restinga, seria viabilizada através de incubadora, priorizando-se os pequenos empreendedores da região e consolidando o Polo Tecnológico. Por fim, ressalta-se a importância da conclusão das obras do Porto Seco para instalar e ampliar os serviços de transporte.

Uma segunda parte da proposta de desenvolvimento econômico, diz respeito à agricultura, abastecimento e consumo popular, indicando desta forma um retorno mais forte sobre o tema da área rural de Porto Alegre. A proposta, no geral, deveria ser orientada pelo desenvolvimento rural sustentável, a utilização social da propriedade, tecnologias brandas e produção de caráter ecológico. Sobre a agricultura em particular, defende-se a criação de um distrito de desenvolvimento sustentável no Sul da cidade, diferenciando-se as áreas produtivas das improdutivas e desenvolvendo-se a capacitação da mão-de-obra, o associativismo e a comercialização da área rural. Propõe-se também, a integração da agricultura ao Projeto Tecnópole e a criação de um centro de eventos do setor primário, afirmando-se a potencialidade da área rural. Ainda chama-se a atenção, para o manejo das bacias hidrográficas e o aproveitamento dos resíduos ligados à indústria de transformação, visando ampliar o programa de suinocultura e a introdução da inspeção sanitária municipal.

No tocante ao abastecimento, dever-se-ia ampliar a intervenção do governo através de políticas de segurança alimentar (aumentando a rede de abastecimento e valorizando as áreas verdes) e do consumo popular (desconcentrando-se o comércio, articulando-o com os Centros de Bairro e uma regulação maior do mercado). O último item nesta parte, seria a criação de um sistema municipal de defesa do consumidor, com informações de mercado, acompanhamento de preços, campanhas educativas, orientações alimentares e o desenvolvimento de ações integradas à saúde. Sobre a ciência e tecnologia, a orientação seria formular, fomentar e democratizar as informações, aprofundando algumas atividades como o IETEC e o Tecnópole, visando disponibilizar a tecnologia de informática e telecomunicações para o micro e pequeno empreendedor. Quanto ao turismo, visaria a captação de recursos e a geração de renda e emprego. Ainda seria criado o Projeto Viva Porto Alegre, incentivando as feiras populares através de atividades artísticas e populares. Além disto, dever-se-ia investir em áreas de potencial turístico, organizar o turismo ecológico e incentivar a utilização de novas áreas.

Passando-se para o terceiro bloco de propostas denominado qualidade urbana, comecemos por habitação e regularização fundiária onde, através de uma reforma urbana, a ação dar-se-ia em várias frentes. Uma delas diria respeito às áreas públicas e particulares, devendo-se concluir as 68 vilas definidas no Congresso da Cidade e estender sua aplicação para as outras vilas. Nas áreas próprias do DEMHAB, o necessário seria a formalização de posse dos ocupantes e acompanhada de melhorias urbanas. No tocante aos assentamentos irregulares e clandestinos, o trabalho visaria ações preventivas denunciando os loteadores ou assumindo a regularização. Quanto aos reassentamentos, o importante seria retirar as subhabitações dos lugares considerados impróprios, procurando a viabilização de renda para os reassentados, o suprimento de infra-estrutura e a destinação das áreas anteriores para a população. Sobre a produção de unidades habitacionais, deveria ser criado um programa para moradia

própria através de instrumentos financeiros (poupança prévia etc.) e a construção de condomínios geminados ou outras modalidades. No desenvolvimento tecnológico, a atividade mais relevante visaria a introdução de novos materiais e modelos habitacionais com a respectiva assistência técnica.

Ainda em qualidade urbana, vejamos transporte e obras viárias. Em relação a isto, a prioridade estaria no transporte coletivo e o terceiro governo, ao continuar os trabalhos dos governos petistas anteriores, agiria em várias direções. Uma delas seria a implantação da tarifa integrada entre o ônibus e outros meios de transporte, como o trem. Na implantação do Corredor Norte/Nordeste, o número de veículos seria reduzido para a área central visando diminuir a poluição ambiental. Com a introdução de um sistema para as pessoas portadoras de deficiência física, este contingente estaria contemplado. Por fim, o sistema de fiscalização passaria a ser aperfeiçoado. Nas obras viárias, previa-se a implantação da III Perimetral, ampliando o deslocamento transversal entre as regiões sul e norte, procurando-se evitar o centro da cidade com a duplicação de trechos e avenidas. Estaria pensada a pavimentação comunitária, através de pavimentação asfáltica ou outra e acompanhada de melhorias urbanas dos bairros e vilas. Sobre a engenharia de tráfego e alternativas tecnológicas, haveriam estudos de outras alternativas de transporte coletivo menos poluente, como o exemplo de ciclovias.

No que se refere ao meio ambiente e saneamento, seria promovida a educação ambiental, a recuperação de elementos naturais e a preservação de outros e a compatibilização de alguns com a construção da cidade. Algumas ações seriam desenvolvidas, tais como: ampliação do controle ambiental (combate às fontes de poluição, inclusive as industriais); recuperação das águas e da orla do Guaíba (principalmente a despoluição das águas); ampliação dos espaços verdes (consolidação de parques e do plano de arborização e implantação de praças); ampliação da rede de drenagem urbana (complementação do sistema de macrodrenagem); redução das deficiências de abastecimento de água (aumento da produção de água potável, eliminação dos problemas de distribuição, redução da perda e substituição das redes antigas); ampliação da coleta e do tratamento dos esgotos (recuperação da balneabilidade); aperfeiçoamento da gestão do lixo (ampliação da coleta seletiva, compostagem e campanha para a redução do lixo); desenvolvimento tecnológico (ampliação dos estudos); conclusão do Plano Diretor de Meio Ambiente e Saneamento (ligando aos outros planos diretores).

Quanto à última grande parte, no caso gestão pública e sua relação com a inversão de prioridades, a ênfase recai sobre a importância da melhoria dos serviços, a redução dos custos e maior eficiência do poder público. Para tanto, defende-se uma maior participação da população, no controle dos serviços e sua oferta descentralizada nas regiões da cidade. Reafirma-se a importância do planejamento a médio e longo prazos para contrapor-se ao mercado, visto como concentrador e gerador de miséria e defende-se a articulação com a região metropolitana, uma vez que, em alguns aspectos da melhoria de vida da população de Porto Alegre, isto seria fundamental. Reafirma-se sobre a gestão pública, a continuidade da política tributária dos governos petistas anteriores, propõe-se seu aprofundamento através da ampliação da progressividade do IPTU e da taxa de lixo, a redução da alíquota do IPTU para os imóveis situados na área rural para incentivar a produção, uma melhor

utilização da contribuição de melhorias taxando as áreas beneficiadas pelos investimentos do poder público e ressalta-se a importância da captação de recursos externos através de financiamentos de longo prazo.

As iniciativas e atividades principais do terceiro governo, como tinha deixado claro sua proposta, procurarão ser norteadas pelo enfrentamento com os modelos já referidos. Assim, não é coincidência que as orientações centrais estarão baseadas em três diretrizes estratégicas, no caso a radicalização da democracia, a busca de contraposição e enfrentamento às políticas do governo federal e dos organismos internacionais e a realização de grandes obras visando modernizar a cidade.[238] Neste último caso, a idéia era, através destas grandes obras (saneamento, estrutura viária etc.), dotar a cidade de condições para enfrentar a crise econômica e esvaziar as críticas da oposição de direita sobre a insuficiência de grandes projetos. Quanto às relações com as orientações gerais do PT, de um lado harmonizava-se com a postura de oposição ao governo federal e a incorporação cada vez maior da função governativa. De outro, porém, o terceiro governo petista confrontava-se de maneira mais explícita e intensa com o mesmo governo federal, definia o campo da contraposição ligando explicitamente ao socialismo e recolocava a participação popular como o centro da estratégia.

A aplicação do modelo e, por extensão o outro desenvolvimento econômico proposto, evidentemente que supunham algumas condições financeiras para implementar a diretriz geral do partido. Entretanto, o então Prefeito Raul Pont vai indicar um conjunto de dificuldades, especialmente na partilha dos tributos que, para ele, teria alterado a distribuição dos recursos e levado à reconcentração na área federal. Cita como exemplos o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a Desvinculação das Receitas da União (DRU), a Lei Kandir e contribuições não compartilhadas como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Para tanto, isto seria observável através de percentuais assinalados. Partindo dos seus dados e tomando apenas seu governo nos anos de 1997 a 1999, a distribuição da receita tributária apontaria para uma maior concentração na União (de 68,05% a 70,5%), redução nos estados (de 27,34% a 25,57%) e nos municípios (de 4,61% para 3,97%). Para o mesmo período, a União teria ficado com um percentual maior dos tributos disponíveis (de 57,58% a 62,30%) e a consequente diminuição nos estados (26,54% a 23,61%) e municípios (de 15,78% para 14,09%). Ainda teriam sido transferidos encargos e serviços para os municípios, como a habitação popular, macro-drenagem (antes sob a responsabilidade do DNOS) e assistência social (com o fim da LBA).

Essas mudanças, evidentemente, rebateram sobre as finanças municipais, uma vez que, apesar do equilíbrio financeiro herdado do segundo governo petista, a gestão de Raul Pont enfrentou suas dificuldades específicas. Vejamos alguns exemplos referidos por Tonollier (2000): com a Lei Kandir, a estimativa de perda de 1996 até dezembro de 1999 foi de R$ 58,2 milhões; com o FEF ainda de 1996 a 1999, ocorreu a perda de C$ 10,3 milhões. No total, as receitas municipais teriam uma perda de mais de 100 milhões de reais no período assinalado.

[238] Sobre esta orientação geral, ver também Barcelos (2000a) e Pont (2000b).

Ao mesmo tempo, foram tomadas algumas iniciativas. Observando-se o Quadro XVII e fixando-se o ano de 1988 como 100, as receitas correntes cresceram de 265 em 1996 (último ano do segundo governo) para 296 em 1999 (penúltimo ano da gestão de Raul Pont). Ao contrário dos governos anteriores, contudo, o IPTU teve uma importância menor, pois no mesmo período caiu de 285 para 283 e isto se deve, provavelmente, ao fato de que em 1996 o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional o IPTU progressivo e em 1999 o governo teve que adequar a legislação municipal a esta decisão. Não obstante, no mesmo período, o ISSQN aumentou de 191 para 210 e a taxa de lixo de 265 a 296 e o conjunto das receitas correntes cresceu de 265 para 296.

Quadro XVII

Comportamento real das receitas arrecadadas em Porto Alegre

1998-1999

ÚlTIMO ANO DE CADA GESTÃO	IPTU	ISSQN	Taxa de lixo	Receitas correntes
1988(1)	100	100	100	100
1992	234	123	215	179
1996	285	191	334	265
1999(2)	283	210	361	296

Fonte: Quadro transcrito de Tonollier (2000: 37).

Nota 1: Ano-base 1988, último ano do governo anterior da AP

Nota 2: Na terceira gestão do governo petista, os dados referem-se ao último ano disponível.

De qualquer forma, continuou-se com o saneamento financeiro e a credibilidade. Para se ter uma idéia da situação fiscal, a receita total passou de 777,60 milhões de reais em 1997 para 943,66 em 1999, enquanto que a despesa total saltou apenas de 777,20 para 890,05. Além do mais, foi possível exercer um controle sobre as despesas com pessoal (ativos e inativos), que totalizaram 63,97% em 1998 e baixaram um pouco para 63,41% em 1999. Quanto aos juros e a amortização da dívida, no mesmo período, também não chegaram a comprometer as finanças, já que, além de pequenas, ainda baixaram de 2,09% para 1,80%. Outros elementos de despesa também foram bem administrados, como as desapropriações. Neste sentido, as desapropriações referentes à III Perimetrial, passaram anteriormente por negociações prévias dos valores a serem indenizados. Sobre os precatórios judiciais, foram pagos regularmente e envolveram montantes reduzidos.

Acrescente-se ainda, que devido à boa situação financeira e a consequente credibilidade do governo petista junto aos órgãos de financiamento, especialmente a partir de 1998 iniciou-se um novo ciclo de financiamento externo.[239] Sobre isto, podemos fazer alguns destaques, tais como: dos 10 mais importantes projetos, as principais fontes financiadoras foram os bancos estrangeiros, como o japonês JBIC, o BID, BIRD e Santader, ou mesmo empresas como a Telefônica; o projeto mais caro e ligado ao meio ambiente, terminou financiado pelo JBIC e chegou ao valor de investimento de US$

[239] Sobre os financiamentos externos, consultar Fernandes (2000).

130.000.000,00; o total dos investimentos foi de US$ 240.917.843,56, sendo de US$ 142.270.328,85 de financiamento e a contrapartida da Prefeitura de US$ 98.647.514,71.

Vejamos agora como foram escolhidas as prioridades, como articularam-se com a estratégia do governo, projetaram-se sobre as despesas e materializaram-se através de quais atividades. No governo Raul Pont, a escolha das prioridades diferiu dos dois governos petistas anteriores. Foi a partir da discussão e deliberação, pela primeira vez, do Plano Plurianual (plano quadrienal) nos bairros, através do OP e no início da nova gestão que se definiram as grandes linhas de atuação. O Plano, desta vez, foi executado a partir de várias diretrizes de caráter geral tiradas anteriormente e que orientaram as prioridades escolhidas entre 1997 a 2000.[240] A primeira, foi a continuidade do OP, a segunda referente às políticas sociais, a terceira versando sobre a política habitacional, a quarta dirigida às obras de infra-estrutura, a quinta ligada ao desenvolvimento econômico e a sexta remetendo para o aumento da eficiência da máquina pública.

Em termos dos contornos gerais destas orientações, podemos alinhar pontos importantes. Quanto à primeira diretriz ou continuidade do OP, já no início de 1997 o COP fez algumas revisões sobre o Regimento Interno, critérios técnicos, ciclos do OP etc. No que diz respeito diretamente à inversão de prioridades, o mais importante foi a decisão sobre a possibilidade de revisão e modificação anual dos critérios do OP. Sobre a segunda diretriz, ligada às políticas sociais, foi esta área, através da educação, saúde, assistência social e habitação, que mais cresceu no terceiro governo. Devido às deliberações para um maior comprometimento financeiro na área social, houve um crescimento, comparado a 1996, de 32,7%. Quanto à terceira, intimamente vinculada à anterior, os recursos para a habitação tiveram um grande aumento. A quarta diretriz, ligada a obras de infra-estrutura urbana e saneamento básico com o objetivo de melhorar a vida da população, também foi levada adiante. Exemplos disto, seriam as obras iniciadas da ETE São João/Navegantes, a III Perimetral, a duplicação de algumas vias e modernização de outras. Desta forma, em função das prioridades atribuídas à Pavimentação Comunitária e Saneamento, as áreas relacionadas ao Desenvolvimento Urbano e Ação de Infra-estrutura cresceram em torno de 11%. Quanto à quinta diretriz, isto é, desenvolvimento econômico e geração de renda na cidade, pode-se destacar inicialmente: recursos para galpões de reciclagem e para o Projeto Educação para o Trabalho e a Cidadania, implantação do Condomínio Tecnológico de Empresas, Centro de Excelência Ibero-Americano de Tecnologia (Ietec) e outras atividades que geraram emprego e renda. Na sexta diretriz, que foi a modernização administrativa, requacionou-se a divisão de recursos entre as chamadas atividades-meio de suporte (que cresceram 2% no terceiro governo) e atividades-fim (aumento de 11%).

De um modo geral, a escolha das prioridades esteve norteada por alguns pontos básicos, tais como: passaram a ser inseridas numa perspectiva mais ampla e de médio e longo prazo e não mais nucleadas pelos critérios regionais e temáticos anteriores; vão sendo deslocadas em grande parte para as políticas sociais que, por sua vez, materializaram o combate à exclusão social e demarcaram a

[240] No tocante às orientações gerais para a escolha das prioridades, ver Cordeiro; Olegário Filho (2000).

confrontação com o chamado modelo neoliberal de governar; as grandes obras, agora com uma legitimidade maior ainda, fortaleceram a reorientação sobre as atividades centradas antes quase exclusivamente na periferia da cidade; o desenvolvimento econômico foi assumido clara e publicamente pelo OP, deixando de ser uma questão do governo para ser também da própria população organizada.

Uma vez visto as grandes diretrizes gerais que embasaram as prioridades, podemos apontar como a inversão de prioridades projetou-se setorialmente. Para facilitar a exposição, seguiremos a classificação adotada pelo terceiro governo, no caso a distribuição de recursos por unidade administrativa. Se de um lado isto pode trazer algumas diferenças, pois as análises anteriores pautaram-se, fundamentalmente, nos gastos por função, de outro, as unidades administrativas aparecem associadas diretamente às atividades (SMIC com indústria e comércio etc.) e permitem cotejar as nossas observações com as propostas do terceiro governo e aproveitar os dados mais recentes, embora no ano de 2000 as informações sejam apenas previsões. Fazendo-se algumas associações entre as diretrizes elaborados pelo governo e vinculadas à inversão de prioridades, no caso as políticas sociais, política habitacional, obras de infra-estrutura, desenvolvimento econômico e aumento da eficiência da máquina pública, podemos fazer algumas observações e analisar os diferentes setores a partir do Quadro XVIII.

Quadro XVIII

Distribuição de recursos por unidade administrativa em Porto Alegre (1)

(1996-2000)

SECRETARIA/AUTARQUIA	1997	1998	1999	2000 (2)
Atividades-Meio	95,2	97,5	99,1	96,3
Atividades-Fim	646,3	742,3	705,1	744,2
1) Desenvolvimento Urbano	307,0	356,5	316,6	358,8
DEP – Esgotos pluviais	12,5	22,6	17,2	9,4
SMOV/ Obras e Viação	36,2	47,6	46,6	78,9
SMT/ Transporte	16,2	16,2	11,5	18,9
SMAM/ Meio ambiente	13,2	14,3	13,9	13,2
DMLU/ Limpeza Urbana	67,7	73,1	69,8	67,6
DMAE/ Água e Esgoto Cloacal	161,2	182,9	157,6	170,7
2) Desen. Econômico	6,6	8,6	7,0	8,6
SMIC – Indústria e Comércio	6,6	8,6	7,0	8,6
3) Políticas Sociais	314,8	358,3	364,1	316,6
SMED/ Educação	127,2	150,3	155,3	153,6
SMS/ Saúde	91,8	99,9	99,3	100,1
SUS/PMPA	33,2	43,3	43,2	43,4
FASC	19,7	24,8	25,5	22,9
DEMHAB/ Habitaçãp	42,9	40,0	40,7	41,5
4) Cultura, Lazer, Turismo	17,9	18,8	17,4	15,1
SME	3,6	3,9	3,8	3,5
SMC	14,3	14,9	13,6	11,6
OUTROS (INAT e DÍV)	134,6	123,0	119,4	117,9

Fonte: parte extraída de um quadro em Pont (2000b: 22).

(1) Os valores estão em R$ 1 000 000,00.

(2) Orçamento que estava previsto para o ano 2000.

Começando pela diretriz governamental desenvolvimento econômico, dado a sua amplitude e importância para o governo, é de estranhar que ela apareça de forma explícita no Quadro apenas através da SMIC e situe-se nos quatros anos entre 6,6 a 8,6 milhões de reais. Entretanto, se levarmos em conta a questão dos investimentos, emprego e renda, certamente teríamos que contemplar recursos significativos que estariam em desenvolvimento urbano (especialmente as grandes obras) e em turismo e que certamente aumentaria o seu peso.

Além da parte financeira, vejamos alguns aspectos relativos à concepção de desenvolvimento[241] e que estava subjacente ao II Plano de Desenvolvimento Econômico e aprovado no III Congresso da Cidade. No evento, para se ter uma idéia, apontou-se para várias direções como tecnologia, trabalho, combate à exclusão social via trabalho, exercício do controle social sobre o mercado etc. Quanto ao rumo a ser dado, seria fundamentalmente a alternativa de desenvolvimento econômico democrático e popular, atuando-se como uma escola popular de economia e indicando para um futuro emancipatório e socialista. Neste sentido, dever-se-ia superar o estágio anterior sobre o tema, que seria de caráter mais simbólico e demonstrativo, para articular as ações dos vários agentes econômicos. Isto supunha uma forte intervenção na área da economia popular solidária e na formação do trabalho, bem como a implantação do setor de tecnologia, política efetiva de turismo, maior conhecimento da economia da cidade (criou-se junto com o governo estadual e o DIEESE, por exemplo, a Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento) e ações conjuntas com o governo estadual petista iniciado em 1999.

A Prefeitura, portanto, deveria apoiar principalmente a formação de uma economia popular solidária, baseada no associativismo e iniciativas autogestionárias, criando alternativas de renda para os trabalhadores e não para os capitalistas. Compreende-se assim, a importância atribuída às incubadoras populares, ao Projeto Reciclar e à comercialização ligada a estas iniciativas. São exemplos: o Projeto Reciclar, que consistiu no apoio a uma rede de 8 galpões para reciclar e comercializar resíduos sólidos, gerando trabalho e renda para os setores excluídos; a Bolsa-escola, com o recebimento de 100 reais mensais, vinculando-a ao trabalho e, ao final governo, tinha-se a previsão de mil formandos com um curso de 4 a 6 meses visando organizar cooperativas de trabalho; ajuda para a formação de uma rede de economia solidária, envolvendo dentre outras coisas a criação de uma marca intitulada Etiqueta Popular. Registre-se que, em 2000, já estavam formadas 29 cooperativas de trabalho, a Incubadora Popular da Zona Norte e reformando-se várias outras.

Agregue-se ainda, que no apoio a empreendimentos e projetos especiais, a prioridade foi conferida às micro, pequenas e médias empresas, principalmente através do financiamento do Portosol e visando gerar renda. A este respeito, são exemplos significativos as seguintes iniciativas: a

[241] Sobre esta síntese referente à visão de desenvolvimento e as principais iniciativas, ver Pantaleão (2000).

Incubadora Empresarial da Restinga, que deveria incubar novas empresas para o Parque Industrial da Restinga (PIR) e qualificar os trabalhadores para as novas exisgências; quanto aos lotes no referido Parque, em 2000 31 empresas já os tinham adquirido e com atividades nos ramos da metalurgia, minerais não-metálicos, perfumaria e outros, 4 estavam funcionando e já tinha sido instalada a primeira Usina de Beneficiamento de Plástico; foi retomada as atividades do Porto Seco e, visando sua maior potencialização, criou-se o Plano Diretor do Porto Seco para apoiar a importação e exportação; também em 2000, contavam-se 22 empresas que compraram lotes, 24 instaladas e gerando 1 300 empregos. O comércio, por sua vez, também foi estimulado através da revitalização do Centro Histórico de Porto Alegre e com os Centros de Bairro, que levaram à ampliação das associações empresariais em vários bairros da cidade.

Também foi no terceiro governo petista, que foi iniciada uma articulação estratégica entre o desenvolvimento econômico e o investimento em ciência e tecnologia com o Projeto Tecnópole e suas respectivas ações, com destaque para a adoção de um Plano Diretor de Fibras Óticas e, em parceria com a Motorola, a constituição do Centro de Excelência Ibero-Americano em Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC). Com isto, Porto Alegre passou a ser colocada como um dos principais centros do Brasil e local de fonte de pesquisa em microeletrônica e semicondutores. Quanto à ampliação da tecnologia de informação através da empresa municipal Procempa, visou alavancar o desenvolvimento, qualificar melhor os serviços para os cidadãos, aportar tecnologia de ponta ligada ao mercado e geração de renda e emprego, bem como criar infra-estrutura para a nova economia, especialmente para os micro, pequenos e médios empreendimentos.[242]

Ainda ligado diretamente às micro, pequenas e médias atividades, procurou-se trabalhar com os conceitos de segurança alimentar e produção ecológica e, através da produção rural e abastecimento alimentar, dar um grande incentivo à produção de caráter ecológico, apoiando, desta forma, o desenvolvimento sustentável. O Projeto Sabor Local, para se ter uma idéia, objetivou incentivar a produção e beneficiamento na área rural de Porto Alegre, inclusive através de marca própria, selo de qualidade, lojas específicas e gôndolas nos supermercados. Foi revitalizado o centro da cidade e com a fiscalização, disciplinou-se o espaço público e formalizou-se o comércio informal com a criação do Camelódromo. Também foi inaugurado o Mercado Público Central, restaurado o Mercado Público do Bom Fim e reformado o Hortomercado.[243] A primazia dirigida à chamada economia popular, entretanto, não levou a descurar-se dos grandes investimentos. Neste caso, devemos ressaltar principalmente o grande papel do Estado no plano local, regulando as atividades conforme a visão de desenvolvimento já referida. Com o licenciamento adotado a partir de 1998, passou-se a medir o impacto socioambiental, definindo as medidas compensatórias para a economia local e servindo de exigência para os empreendimentos de grande porte. Estes empreendimentos, por sua vez, foram submetidos ao crivo do desenvolvimento, com o fortalecimento do tecido econômico local. Neste sentido, o impacto passou a ser medido pelo balanço líquido de empregos (empregos criados menos os

[242] No tocante especificamente a esta parte de tecnologia, ver Santanna (2000).

eliminados), balanço de renda equivalente (transferência de renda local para o grande empreendimento) e também o perfil social dos novos empregos (faixa etária e discriminações sociais).

O primeiro Estudo de Impacto Sócioeconômico (EISE), foi aplicado ao Carrefour e trouxe importantes desdobramentos compensatórios. Um deles, é que foram destinados R$ 480 000,00 ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e estes recursos, após a aprovação por um comitê, dirigidos para o apoio às marcas Sabor Local Porto Alegre e Etiqueta Popular. Os mesmos recursos também foram direcionados para 244 bolsas para educação ligada a trabalho, envolvendo os desempregados indicados pela região Noroeste do OP e, igualmente, para a criação de Redes de Cooperação Empresarial (rede de pequenas empresas, visando aumentar a capacidade destas frente às grandes empresas do mercado). Igualmente como decorrência do estudo, foi aumentado de 16 para 36 lojas de pequenas empresas junto à loja-âncora e ficou estabelecido (e cumprido) que seriam contratados, no mínimo, 10% de trabalhadores na base da loja com mais de 30 anos. Finalmente, foram instaladas gôndolas especiais com produtos etiquetados das marcas Sabor Local Porto Alegre e Etiqueta Popular e criadas creches para mais de 60 crianças.

Quanto ao turismo,[244] procurou-se divulgar a cidade através da qualificação urbana e qualidade de vida, participação e multiculturalidade. A intenção foi ampliar o número de visitantes e atendê-los de forma segmentada e não com o chamado turismo de massa, criando-se, inclusive, um Sistema Municipal do Turismo. A partir de 1999, foram implantados vários projetos, tais como: Turista Cidadão (proporcionando aos portoalegrenses a oportunidade de conhecerem a cidade e, assim, ficarem mais informados e divulgar melhor Porto Alegre); Serviço de Proteção ao Turista (informações detalhadas e de acordo com cada tipo de visitante); Informação Volante (pessoas circulando nos eventos e distribuindo mapas da cidade e outras informações); Apoio a Eventos (deslocamento de pessoas e fornecimento de infra-estrutura, até 2000 atuando em 16 eventos); Divulgação (informações sobre a cidade em agências de viagens do país e do exterior, através da imprensa e outros meios); Programa Rota Metrópole (divulgação no interior do estado visando elevar a ocupação dos hotéis conveniados nos finais de semana). Além destes projetos e de outros, deve ser relevado em função dos objetivos o Projeto Turismo Sustentável na Ilha da Pintada, uma vez que procurou-se criar novas alternativas de renda para a comunidade com o apoio ao artesanato (oficinas de cerâmica etc.), gastronomia e outras.

O que é interessante constatar, é que mesmo com a visão diferente da habitual quanto ao desenvolvimento econômico,[245] a economia local foi dinamizada e chegou-se a tomar iniciativas importantes quanto ao emprego e renda tal como se propusera o governo para contrapor-se ao chamado modelo neoliberal de governar. Para se ter uma idéia do crescimento econômico da cidade, poder-se-ia ressaltar a participação de Porto Alegre no Valor Adicionado Fiscal (VAF), que determina

---

[243] Em relação ao abastecimento e atividades sobre emprego, renda e outras, consultar Pantaleão (2000).
[244] Em relação turismo, ver Moesch (2000).
[245] Fugiria ao âmbito deste trabalho, analisar os chamados modelos econômicos. Cumpre destacar, porém, que apesar do terceiro governo petista não explicitar teoricamente a sua proposta, ela parece remeter a algumas experiências de cooperativas como a de Mondragon na Espanha. Sobre esta experiência, cf. Singer (2000).

a transferência de ICMS e é um indicador de desempenho em relação à economia do estado, passando de 14% no início de 1990 para 17,4% em 1998.[246]

Passando-se para outra grande diretriz estabelecida na elaboração do Plano Plurianual, no caso as obras de infra-estrutura, ela pode ser associada diretamente às informações contidas no Quadro XVIII em desenvolvimento urbano e envolvem esgotos pluviais, obras e viação, transporte, meio ambiente, limpeza urbana e água e esgoto cloacal. Observa-se que, juntamente com as políticas sociais, o desenvolvimento urbano como um todo apresenta quase a metade dos gastos das chamadas atividades-fim e com destaque, pela ordem decrescente, para a parte de água e esgoto cloacal, limpeza urbana e obras e viação. No tocante à visão do desenvolvimento urbano, deve-se lembrar que ele está estreitamente ligado com o desenvolvimento econômico e a concepção de desenvolvimento sustentável e amplia iniciativas das gestões petistas anteriores quanto ao planejamento urbano.[247] Acrescente-se, que foi consolidada a idéia da sua relação com o futuro da cidade e não foi por acaso que o III Congresso da Cidade aprofundou a discussão sobre isto. Não surpreende, portanto, que Porto Alegre foi escolhida para sediar o Fórum Social Mundial em janeiro de 2001, dentre outras razões por ser considerada a vanguarda no desenvolvimento sustentável.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, por sua vez, foi aprovado pela Câmara Municipal no final de 1999 e entrou em vigor em março de 2000. A inovação do período de Raul Pont neste aspecto, é a definição de estratégias de desenvolvimento ligadas ao fortalecimento da Secretaria de Planejamento e baseada, fundamentalmente, na versão final de novembro de 1997 do PPDDUA. No Plano Diretor, foram propostas sete estratégias com objetivos gerais e programas de ação (estruturação urbana, promoção econômica, sistema de planejamento e outras) e, desta maneira, visando projetar o futuro da cidade e os rumos do desenvolvimento. A Prefeitura criou, então, projetos em áreas piloto, envolvendo algumas para atrair investimentos de forma descentralizada, localidades para a instalação de empresas com tecnologia avançada, bem como áreas de reversão econômica desenvolvendo ações ligadas à infra-estrutura e cadeia eletrônica.

No tocante ao saneamento ou saneamento ambiental,[248] que se relaciona também com esgotos pluviais e absorveu muitos gastos como mostra o Quadro XVIII, o principal objetivo foi universalizar os serviços e a preservação ambiental e ao mesmo tempo combater a exclusão social. Vejamos então, algumas atividades desenvolvidas, começando-se pelo abastecimento de água que chegou em 2000 a apresentar um índice de 99% de cobertura. Com os grandes investimentos nas Estações de Tratamento de Água, visou-se garantir, no mínimo, o abastecimento para os próximos 10 anos. Para conseguir esta capacidade, foram investidos em apenas 3 estações de tratamento, 5 milhões de dólares nos últimos anos do terceiro governo petista. Uma outra atividade ligada ao abastecimento da água, refere-se principalmente aos investimentos em laboratórios e o pleno controle do PH das águas distribuídas na cidade. No que toca à distribuição, estava prevista para até o final de 2001 a regularização de 7

[246] Ver Tonollier, (2000).
[247] Sobre esta visão mais ampla de desenvolvimento urbano e algumas iniciativas gerais, ver Burmeister (2000).
[248] Para a maioria das informações sobre o saneamento, consultar Dutra (2000).

subsistemas servindo a uma população de 125 mil habitantes, a construção da Estação de Bombeamento de Água Bruta São João beneficiando 720 mil habitantes e com recursos próprios de R$ 16,5 milhões. Em relação ao lançamento e substituição de redes de água, mudaram-se as redes, reduziu-se o volume de água desperdiçada etc.

Já no esgotamento sanitário, promoveu-se sua melhoria e no final de 2000 tinha-se a previsão de 27% de esgotos tratados através de 10 Estações de Tratamento, sendo 4 destas de grande porte. As redes de esgoto, por sua vez, foram aumentadas e chegaram em 2000 a 1.399km. No tratamento de esgotos, somente em obras, instalações e equipamentos, foram gastos de 1997 a 2000 mais de R$ 92.750.000,00 e previa-se 50% do tratamento dos esgotos.Em termos de resultados, podemos destacar além dos 99% de água tratada, os 85% da rede de esgotos canalizada.[249] Comparando-se o ano de 1988 com 2000, a coleta de esgotos na cidade passou de 56% para 84% e o tratamento de esgoto de 2% para 27%.[250] Especificamente na drenagem, foram realizadas várias obras reduzindo os pontos críticos de alagamento, concluídas obras como a do Arroio Sangra da Morte e mais outras 7, com 5 em execução e 3 em licitação[251] durante o ano de 2000.

No tocante às grandes obras, que podemos associá-las à linha referente a obras e viação no Quadro XVIII, elas ficaram a cargo da Secretaria de Obras e Viação (SMOV) e tornaram-se uma das principais características do terceiro governo.[252] E foram possível, em grande parte, devido à recuperação do parque das máquinas e aos recursos aplicados na manutenção, feitos nos governos petistas anteriores. A grande obra considerada mais importante foi a III Perimetral, com dois trechos concluídos e vários iniciados em 2000. No total, a III Perimetral teria neste ano 12km, ligaria 20 bairros sem passar pelo centro e com investimento da ordem de U$ 84,1 milhões. Poderiam ser citadas outras atividades como as vinculadas ao Programa de Vias Estruturais (PVE), com várias obras concluídas como a duplicação da Av. Manoel Elias, a ampliação de alargamentos do corredor de ônibus da Av. Bento Gonçalves, a duplicação da Av. Juca Batista e algumas que estavam em andamento ou licitação em 2000. Ressalte-se igualmente, o Programa de Pavimentação Comunitária, com 76,5km no terceiro governo e o encaminhamento de estradas importantes como a Kristiano Kramer, a Gedeon Leite e a Retiro da Ponta Grossa, bem como as obras gerenciadas pela SMOV, a exemplo das vinculadas ao Projeto Corredor Norte-Nordeste e que melhorou o transporte coletivo. No Programa de Recuperação de Obras-de-arte, foram investidos R$ 1.110.805,45 de 1997 a 2000, recuperando-se estruturalmente o Viaduto Otávio Rocha e construindo-se várias pontes. Quanto ao Programa de Obras Viárias, podem ser apontadas várias delas e alguns investimentos importantes, como os U$ 1.643.876,00 em 2000 no Corredor Sertório, os U$ 597.556,00 no Terminal Parobé e em outras obras para melhorar o transporte coletivo. Finalmente, no Programa de Obras Prediais construiram-se escolas, restaurou-se o Mercado Público etc.

[249] Cf. Pont (2000b).
[250] A esse respeito, ver Dutra (2000).
[251] Em relação à drenagem, consultar Damiani (2000).
[252] Sobre as obras, ver Knijnik (2000).

Ressalte-se que, embora não se deva vincular direta e exclusivamente as grandes obras com o financiamento externo, parte significativa delas, como já falamos, decorreram disto. A busca de financiamento externo,[253] na verdade, foi iniciada com a criação da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional (SECAR) em 1993. Deste ano até meados de 1998, houve o primeiro ciclo e a partir do último ano o segundo, merecendo destaque, além da geração de emprego e renda, as seguintes iniciativas: viabilização de novos projetos com grande visibilidade, que terminaram efetivando a arrancada dos projetos anteriores; os projetos executados ou que estavam em andamento em 2000 (Plano Diretor de Esgotos, Plano Diretor de Drenagem, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Plano Diretor de Transportes, Mapa da Irregularidade em Porto Alegre referente à habitação e outros, que tiveram como traços importantes o atendimento global e integração multisetoriais); as áreas priorizadas foram saneamento e meio ambiente, habitação e recuperação urbana (revitalização do patrimônio histórico, recuperação de regiões de bairros etc.); somente o saneamento, com o tratamento de esgotos a ser financiado externamente, estava previsto seu crescimento de 27% para algo em torno de 80%.

Sobre o transporte, incluindo o trânsito,[254] o governo assumiu mais uma vez a defesa do transporte coletivo e alternativas de circulação e seus gastos aparecem elevados no Quadro XVIII. Tomaram-se também algumas iniciativas, como a instituição de regras claras em relação à qualidade e produtividade do transporte coletivo e foram criadas estratégias para o que o governo petista denominou de Programa de Democratização de Mobilidade Urbana. Uma das mais importantes, levou a que o transporte coletivo passasse a ser considerado a base para a reorganização da cidade e elemento de articulação com outras atividades, como a construção civil e empreendimentos comerciais. Em outra estratégia, melhorou-se o transporte público com mais 22km de corredores novos e exclusivos, novos terminais, introdução de veículos com grande conforto (ar condicionado etc.) e em 2000 estava realizando-se o Plano Diretor Cicloviário e criando-se novas vias e terminais.No caso da Cia Carris Porto-alegrense (empresa pública municipal), que inclusive foi selecionada em 1999 como a melhor empresa de transporte coletivo do país,[255] ela foi a pioneira com ônibus adaptados para pessoas portadoras de deficiência física. Melhorou seus serviços criando uma Central de Atendimento ao Cliente da Carris, um *site* na internet e adotou várias ações preventivas no tocante ao meio ambiente, como a relativa ao tipo de combustível usado, a medição sistemática de ruídos etc. Também aumentou sua frota, passando de 276 ônibus em 1997 para 285 em 1999. Além disto, registre-se que a Carris manteve suas contas em dia, inclusive com investimentos próprios no setor.[256]

Já na parte referente ao meio ambiente,[257] podem ser destacados vários programas ligados à gestão ambiental. O Programa de Inventário de Arborização, por exemplo, criou um banco de dados

[253] No tocante aos financiamentos externos, ver Fernandes (2000).
[254] Sobre as orientações gerais referentes ao transporte e trânsito, ver Cruz (2000).
[255] Cf. Pont (2000b).
[256] Sobre a Carris, consultar Piovesan (2000).
[257] No que toca ao meio ambiente ver Finger (2000).

que levou à elaboração do Plano Diretor de Arborização Urbana de Porto Alegre (PDAU) e gerou informações importantes como a existência de 1 milhão de árvores somente na via pública. Ainda forma arborizadas várias avenidas e, além disto, Porto Alegre foi mostrada como a cidade mais arborizada do Brasil.

Outras atividades foram vinculadas ao Programa de Urbanização e Manutenção de Praças, urbanizando-se e higienizando-se a maioria delas e, nas restantes, plantando-se árvores e colocando-se equipamentos de lazer para as crianças. No Programa Guaíba Vive, urbanizou-se a Praia do Lami, renovou-se o Calçadão de Ipanema, reassentou-se mais de 700 famílias na orla de Belém Novo etc. Já no programa Parques de Porto Alegre, dos 9 existentes realizaram-se obras no Parque Farroupilha com novo parque de diversão, revitalizou-se o Parque Chico Mendes trazendo de volta a população, construiu-se o Pavilhão de Eventos no Parque Maurício Sirotsky, efetuou-se um plano de manejo no Parque Saint'Hilaire etc. No tocante ao programa ligado ao Anfiteatro Pôr-do-Sol, foi construído um anfiteatro. Sobre o programa da Destinação Ecológica dos Resíduos de Podas, a partir da aquisição em 1999 de um triturador, o governo passou a transformar as podas e remoções em compostagem e produção de humus, formando um composto orgânico para a adubagem, deixando de depositar no aterro sanitário e conseguindo fazer economia. Um outro programa e que foi ligado à Reserva Biológica do Lami, através de atividades de educação ambiental as escolas passaram a frequentar o local, a área funcionou para pesquisa das universidades, as aulas do MOVA começaram a ser ministradas na área e as plantas serviram como farmácia caseira. Com o licenciamento regulamentado em 1998, o governo passou a ter um maior controle sobre as atividades e o impacto no meio ambiente, bem como em relação à qualidade do ar. Continuou, igualmente, o combate à poluição hídrica, visual e do solo, o tratamento das áreas de risco (com obras de reassentamento das famílias, curso de jardinagem de 6 meses para meninos e meninas de ruas etc.) e outras ações.

No tocante à limpeza urbana e mais especificamente o tratamento dado ao lixo,[258] a idéia central residiu na redução, reciclagem e reaproveitamento, reduzindo, assim, o impacto ambiental e criando, a partir da transformação do lixo, trabalho e renda. Em 1997 começou a operar o Aterro Sanitário da Extrema e no mesmo ano foi estabelecido o primeiro convênio intermunicipal para a gestão dos resíduos sólidos. Também foram edificadas as Unidades de Triagem da Restinga, da Wenceslau Fontoura e da Vila Pinto, destinando-se materiais para reciclagem e gerando renda para as famílias carentes. Foi implantada a Unidade de Triagem e Compostagem, transformando os resíduos sólidos em composto para a produção agroecológica e, devido ao reaproveitamento, passaram a ser destinados 7 toneladas diárias de resíduos para a transformação em ração pela Associação dos Suinocultores da Zona Sul.

Um terceiro grande eixo sobre as políticas do terceiro governo, esteve mais vinculado às políticas sociais. Neste sentido, quando comparados ao ano de 1989, os gastos com a área social (habitação, educação, saúde e asistência social) quadruplicaram, ou seja, efetuou-se um grande esforço

[258] Em relação ao lixo, ver Campani; Mello (2000).

também para combater a exclusão social [259] e atingiram a média de 1997 a 2000, como vemos no Quadro XVIII, de 338 milhões e 45 mil reais e conseguiu-se, como desenvolvimento urbano, quase a metade dos gastos das chamadas atividades-fim.

Prosseguindo, devemos ressaltar a mudança de prioridades nos três governos petistas. Se no primeiro foram acentuados os investimentos massivos em saneamento e no segundo voltou-se principalmente para pavimentação comunitária, no período de Raul Pont as políticas sociais assumiram a principalidade[260] e evidenciou mais uma tentativa de combater a chamada exclusão social tal como estava defendido no seu programa na campanha eleitoral. Distinguindo-se as políticas sociais por setores, começemos pela educação. Para se ter uma idéia, ela constitui a área que mais absorveu gastos durante o terceiro governo petista. Entre 1996 e 2000, os recursos destinados à Secretaria de Educação cresceram de 122,7 milhões de reais em 1996 para 153,6 e, como uma das decorrência, vamos encontrar o aumento das creches ligadas à referida Secretaria.[261]

Uma das iniciativas importantes do terceiro governo foi a criação do MOVA, que em 4 anos aumentou o índice da população alfabetizada de 95% para 98%. Junto com as redes estadual e privada, Porto Alegre passou a oferecer 100% de vagas para crianças e adolescentes em idade escolar. O orçamento das escolas passou a ser descentralizado no tocante aos recursos de manutenção e pequenas reformas, ou seja, sua destinação neste ponto passou a ser decidida pela comunidade escolar.[262] Do ponto de vista ainda de algumas medidas tomadas e seus resultados, podemos destacar: no II Congresso da Educação da Rede Municipal de Porto Alegre em 1999, constatou-se que 1% dos alunos não estavam apresentando uma aprendizagem desejável, levando à decisão de integrar a política educacional a outras políticas como saúde e assistência social; os estabelecimentos da rede municipal aumentaram entre 1997 a 2000, na educação infantil de 31 para 33, no ensino fundamental (Escola de Ensino Regular) de 42 para 43 e, especialmente as creches comunitárias conveniadas, que cresceram de 90 para 144; em 1999 a aprovação chegou a atingir 90% e a evasão escolar somente 1,5%.[263]

Quanto à saúde, o segundo setor mais importante das políticas sociais, foi reafirmada como qualidade de vida e não algo disputado no mercado.[264] Como o município passou a responsabilizar-se pelo conjunto das ações no seu território, qualificando-se em 1998 na Gestão Plena de Saúde,[265] isto trouxe algumas consequências, tais como: de uma estrutura de 12 unidades de atuação básicas para mais de 80 e 6 policlínicas; de 1 hospital de urgência/emergência para a regulação de 22 hospitais, todos os serviços de vigilância sanitária e mais de 200 serviços de apoio e diagnósticos terapêuticos; de um orçamento anual de R$ 70 milhões para R$ 340 milhões. Em 1999, o governo destinou ao custeio da área R$ 91,896 milhões de reais, equivalente a 14,5% dos seus recursos, ou seja, mais que os 13% obrigatórios. Foram reformadas, ampliadas ou iniciadas em 1999, obras de 15 postos de saúde

[259] Sobre o assunto, ver Fortunati (2000).
[260] Cf. Pantaleão (2000).
[261] Consultar Cordeiro; Olegário Filho (2000).
[262] Ver Pont (2000b).
[263] Cf. Azevedo (2000; 2000a).
[264] Ver Pont (2000b).
[265] O conjunto destas informações sobre a saúde está contido em Barcelos (2000).

e em 2000 começados mais de 5 postos. Sobre as consultas e incluindo-se os contratatos no SUS, garantiu-se mensalmente 450 mil ao todo e mais de 400 municípios começaram a utilizar a central de consultas e exames que estava funcionando desde 1997. Foi criada também a Central de Regulação de Internações Hospitalares, englobando em 2000 a obstetrícia, neomatologia e traumatologia.

Além do mais, estava prevista a criação no Hospital de Pronto Socorro (HPS) da primeira UTI de Trauma Infantil no Brasil. O Programa da Saúde da Família foi mantido e em 2000 atendia a 27.202 famílias, equivalendo a 8,3% da população portoalegrense. Em 1999, o governo chegou a cobrir três quartos dos custos com a equipe do Programa, sendo 24% transferidos pelo Ministério da Saúde. Foram reduzidas 25% das internações e, em comparação com 1998, 53% dos óbitos em doenças respiratórias e em 1999 a mortalidade infantil caiu para 12,19%. Introduziu-se um tratamento odontológico completo e entre 1997 e 2000 foram realizadas mais de 656 mil consultas, mais de 2 milhões de procedimentos, além do Pronto Atendimento Odontológico com funcionamento de 24 horas e o tratamento educativo nas escolas.

Outro setor que cresceu muito no terceiro governo petista, foi a assistência social. Como decorrência das orientações tiradas no Plano Plurianual, a partir de 1999 passou a ser priorizada nas regiões do OP. Tanto foi assim que, até 1996 nenhuma região tinha escolhido o setor, em 2000 12 regiões o tinham feito e, para 2001, 9 regiões novamente o escolheram. Somando-se a priorização de caráter regional com a escolha da temática Assistência Social e Saúde, o volume de recursos foi maior ainda, crescendo na Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) de 19,3% em 1996 para 23,4% em 2001. Com o aumento dos recursos, cresceram ou foram ampliados programas importantes vinculados à FASC como os Núcleos de Apoio Sóciofamiliar (NASF), o Serviço de Apoio Sócioeducativo e a Reinserção na Atividade Produtiva (RAP).[266] Os NASF passaram de 10 para 27, e as 40 famílias dos núcleos começaram a receber bolsa-auxílio de R$ 150,00.[267] Implantou-se o Trabalho Educativo junto a adolescentes de 14 a 17 anos, atendendo-se no total 4.300 crianças e adolescentes. Já o Serviço de Apoio Socioeducativo (SASE), foi ampliado com o estabelecimento de convênios com 48 entidades da comunidade e implementado, em parceria com o Unicef, o Programa de Atenção Integral às Crianças e Adolescentes Usuários de Substâncias Psicoativas, envolvendo a Casa de Acolhimento. Em 2000, a FASC assinou convênio com o Juizado da Infância e da Juventude para atender adolescentes autores de infração. No caso dos moradores de rua, foi criada a Casa de Inverno com espaço para 120 pessoas. A partir de 1999, foi iniciado o RAP visando incluir as pessoas moradoras na rua, que passaram a trabalhar na limpeza em locais determinados pelo Departamento de Esgotos Pluviais com uma bolsa de R$ 100,00. Ao final de 4 meses que recebiam a bolsa, eram incluídas em cursos de qualificação dado pela SMIC, procurando-se, desta forma, combater a exclusão e superar a mera compensação nas frentes de trabalho. Finalmente, a partir do governo estadual petista de Olívio Dutra em 1999, a situação financeira do setor melhorou, uma vez que este, ao contrário da gestão anterior, repassou os recursos para o Fundo de Assistência Social.

[266] Ver Cordeiro; Olegário Filho (2000).

No tocante à área de habitação,[268] considerou-se que deveria extrapolar a construção de unidades habitacionais e envolver investimentos em áreas não urbanizadas que possibilitassem o acesso a serviços públicos de caráter social como educação, saúde e outros e geração de trabalho e renda. Daí a continuidade do enfoque na regularização fundiária, visando-se incluir as pessoas na chamada cidade formal. Mesmo sendo escolhida como uma das principais prioridades pelo OP, porém, a habitação teve um impulso maior somente com o governo estadual petista de Olívio Dutra que implantou o Programa Pimes-Habitacional. Antes, o governo federal tinha acabado com o Programa Pró-Moradia e não houve o financiamento previsto de R$ 8.500.000,00. Quanto ao governo estadual passado, investiu apenas 10,0% dos recursos aplicados pelo terceiro governo petista de Porto Alegre.

Em relação aos programa e projetos especiais do governo Raul Pont, podem ser destacados vários: o Programa de Regularização Fundiária e Urbanização de Vilas, deu continuidade às políticas dos governos petistas, articulou o setor com serviços básicos, implementou o direito legal de moradia e manteve as famílias no mesmo local como na Vila Renascença, Vila Lupicínio, Vila Placas, Vila Cruzeiro, Chácara Sperb; o Programa de Reassentamento, esteve presente em áreas de risco e reassentou as famílias na mesma região como no Loteamento Pampa, Condomínio da Amizade etc.; o Programa de Ajuda Mútua, também prosseguiu com a política dos governos petistas e em 2000 estavam em andamento 67 unidades habitacionais; o Programa de Cooperativismo Habitacional e Autogestionário, em 2000 apresentava 75 cooperativas constituidas, com muitas delas com poupança própria ou projetos aprovados e 47 com áreas adquiridas e obras iniciando com financiamento da CEF.

Além dos programas referidos, devem ser relevados, igualmente, os projetos especiais que foram financiados, como regra, por instituições internacionais ou pela empresa privada. No caso do Cristal Shopping, reassentaram-se 400 famílias das 700 que moravam na área. O Programa Integrado Sócioambiental de Porto Alegre, visou o revitalizamento ambiental e urbano, procurou resolver problemas de saneamento, objetivou restituir a balneabilidade das praias e estava previsto em 2000 o reasentamento de 1.450 famílias de baixa renda a custo de R$ 30.000.000,00, sendo financiado em parte por um banco japonês e 40% pelo governo municipal. O Programa de Urbanização da Região Humaitá-Navegantes, procurou qualificar as condições de vida das comunidade situadas nas vias norte da cidade, principalmente através de reassentamento e estavam previstos para 2000 3.000 domicílios ou 12.000 habitantes com saneamento básico etc. Em termos numéricos, e a preços de IGP-M de janeiro de 2000, o primeiro governo petista investiu em habitação R$ 17.546.749,00, o segundo R$ 28.011.839,00 e o terceiro R$ 62.096.730,22. No tocante à população que residia em áreas consideradas impróprias, foram entregues mais de 4 mil casas.[269]

Incluindo-se a cultura, esportes e lazer e direitos humanos nas políticas sociais, elas revestem-se de uma importância maior ainda. No caso da cultura, foi dado continuidade à visão desta como

---

[267] Os dados a seguir encontram-se em Bento Filho (2000).
[268] A respeito da habitação, nos baseamos em Silva (2000).
[269] Cf. Cordeiro; Olegário Filho (2000).

direito social e aliada à participação e descentralização das ações.[270] No terceiro governo, agregou-se, ao levar-se em conta o enfrentamento com o neoliberalismo, as idéias de pluralidade, identidade e integração cultural. Devido ao nivelamento e homogeneização decorrentes da globalização, partiu-se para trabalhar com a identidade cultural revitalizando o centro histórico e outras atividades como as ligadas ao projeto Memória dos Bairros e iniciativas de integração e intercâmbio com países da América Latina. Também foi refundado o Projeto de Descentralização, apoiando a criação dos irradiadores da cultura fora do centro e nas 16 regiões do OP (eventos quinzenais como cinema, música, oficinas etc.) e chegando a totalizar em 1999, 291 apresentações artísticas com um público de 17.457 pessoas na programação infantil e 11.460 nos eventos para adultos. Ainda em 1999, 611 pessoas participaram de oficinas, teatros e outras atividades, promoveu-se um festival de música etc. Em termos financeiros, no mesmo ano o Funproarte destinou R$ 718,792,29 visando beneficiar 34 projetos. Em esporte e lazer, foi dado prosseguimento à orientação para diferenciar as faixas etárias e grupos de interesse e desde 1998 desenvolvidas algumas atividades, como De Bem com a Vida (envolvendo adultos e pessoas da terceira idade), Espaço da Terceira Idade (orientando-se 40 pessoas a partir de 60 anos) e Brinquedoteca (visitas à periferia). Além disto, promoveu-se a integração e a reflexão sobre a velhice e em 1999 houve mais de 1 milhão de atendimentos, com 300 reuniões comunitárias nos parques etc.

Sobre os direitos humanos[271] e que se vincularam ao conjunto das políticas, a postura e as atividades estiveram embasadas em elementos centrais, tais como: o governo deveria promover os direitos humanos; as desigualdades, agravadas pelo neoliberalismo com a redução dos gastos sociais, precisariam ser combatidas; seria necessário proporcionar o acesso e a incorporação aos setores sociais mais atingidos pela discriminação, violência e exclusão econômica, política e simbólica; a incorporação estaria diretamente vinculada à participação e qualidade de vida. Daí, portanto, a criação de um órgão sobre o assunto, no caso a Coordenação de Direitos Humanos (CDHC) ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito, a adoção de políticas específicas para os diferentes grupos e a assistência para os necessitados. Ao mesmo tempo, passou-se a desenvolver atividades gerais, como cursos de formação de agentes de direitos humanos ligados às comunidades com um total de 164 em 2000, encontros e oficinas que chegaram a atingir 4.200 pessoas de grupos distintos etc.

Classificando-se por grupos ou setores as políticas do terceiro governo sobre os direitos humanos, podemos observar que em relação às mulheres foi oficializado em 1998 o Programa de Assistência às Mulheres Vítimas da Violência Sexual, oferendo assistência psicológica, preservação de doenças sexualmente transmissíveis e outras. Vinculando as ações ao plano econômico, foram promovidos seminários sobre a mulher e a economia popular solidária, visando a geração de renda e a integração na produção e comercialização através da capacitação profissional e gerencial. Quanto aos negros, além da formação de grupos específicos, também foram dados cursos e divulgado o tema, incentivou-se a sociedade civil a oferecer cursos pré-vestibulares e profissionalizantes para a

[270] Em relação à cultura, ver Kiefer (2000).

população negra carente, criou-se o Centro de Referência Afro-Brasileiro e adotou-se um programa para resgatar a cultura negra no Rio Grande do Sul. No tocante à livre orientação sexual, foi dado apoio desde 1998 ao Dia do Orgulho Gay, desenvolvidas campanhas contra o preconceito etc. Sobre as pessoas portadoras de deficiência, introduziu-se o esporte com premiação igualitária, ônibus adaptados e isenção de pagamento, adaptação em edifícios públicos e banheiros, material em Braille etc No que se refere aos povos indígenas, através da criação do Fórum Indígena de Porto Alegre foram priorizadas 4 ações, no caso a Loja Arte Indígena do Sul no Mercado do Bom Fim, o reassentamento de 15 famílias e respeitando-se sua cultura, infra-estrutura para as habitações, participação nas Feiras Modelos e aprovada a Carta dos Povos Indígenas de Porto Alegre. Sobre a juventude, foram promovidos debates, a Pre-Conferência da Juventude etc. Além disto, em função do tipo de atendimento e do cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, o governo Raul Pont recebeu durante 2 anos seguidos, em 1999 e 2000, prêmios da Fundação Abrinq e do Unicef.[272]

A última diretriz governamental, que versa sobre o aumento da eficiência da máquina administrativa, constitui o mais difícil de estabelecer alguma medição com maior precisão através de simples dados quantitativos. Desta forma, incluiremos para nossos propósitos informações significativas sobre as chamadas atividades-meio e atividades-fim e algumas observações gerais no tocante às mudanças operadas na máquina administrativa. Visando, de forma direta ou indireta, qualificar melhor os serviços, deve-se levar em conta a gestão, tecnologia etc. Um dos grandes objetivos, foi a qualificação dos serviços e o atendimento, procurando assegurar para Porto Alegre o lugar de capital com a melhor qualidade de vida no Brasil.[273] Na área de tecnologia, os métodos manuais foram substituídos por métodos automatizados, aprofundando e ampliando as inovações dos governos petistas anteriores. Assim, ampliou-se a Rede Municipal de Informática com a implantação de 120 redes locais, interligando em mais de 30 pontos diferentes os órgãos do governo e agilizando os processos de trabalho. Outra grande iniciativa foi a Infovia Procempa, implantando-se inicialmente uma rede de 25km de fibras óticas e beneficiando, por exemplo, a educação (mais de 40 escolas municipais passaram a ter laboratórios multimídia) e revitalizando-se outros setores como as áreas com potencial de alta tecnologia, a constituição do CEITEC etc.[274]

Em relação à transparência, através de vários instrumentos como rádio, jornal e TV, passou-se a divulgar melhor as atividades e realizações do OP, foi dado apoio aos jornais e rádios comunitárias no sentido de assegurar o direito à informação e de produzir comunicação.[275] Reorganizou-se e qualificou-se, o Serviço de Informações Municipais com o número 156, oferecendo à população informações, possibilidades de reclamar e acompanhar os serviços e obter respostas imediatas.[276] Quanto a Procuradoria Geral do Município, visando defender melhor o cidadão e o interesse público, criou para o contribuinte municipal o Posto de Atendimento e estabeleceu fortes vínculos entre os

---

[271] Sobre os direitos humanos, consultar Bauer (2000).
[272] Em relação aos prêmios, ver Paz (2000).
[273] Sobre o objetivo de melhor qualificar os serviços, consultar Collar (2000).
[274] Cf. Santanna (2000).
[275] No tocante à comunicação, ver Chagas (2000).

procuradores e as demandas locais, agilizou os processos para a viabilização de obras e serviços, patrocinou ações de usocapião urbano para pessoas carentes e agiu na regularização dos loteamentos.[277] Para dar mais segurança aos cidadãos, usuários de serviços e servidores que trabalhavam de noite ou de madrugada, foi instalado o Sistema Integrado de Vigilância da Guarda Municipal (com alarmes eletrônicos monitorados por uma central e patrulhas móveis em todas as regiões da cidade). Assim, várias escolas e unidades de saúde passaram a ser monitoradas por este sistema.[278]

3.3. Estado no plano local

Como assinamos, das diretrizes nacionais do PT foi o Estado que recebeu a menor atenção, até porque envolvia questões de ordem teórico-políticas e uma complexidade maior. Entre 1988 e 1989, estavam em vigor as decisões do V e do VI Encontros Nacionais e em que pese algumas diferenças específicas guardavam semelhanças importantes, tais como: ambivalência quanto ao Estado, se instrumento estrito de classes ou correlação de forças; necessidade da criação de um poder paralelo; governo federal como fator de ruptura revolucionária; ausência de formulações mais profundas sobre o plano local e governos municipais como pontos de apoio e instrumentos de contrahegemonia. É a partir disto, portanto, que são iniciados os governos municipais petistas do período.

3.3.1. A diretriz no governo Olívio Dutra (1989-1992): dos conselhos populares à democratização

Levando-se em conta as observações anteriores, não haveria como esperar na campanha eleitoral de 1988 em Porto Alegre e no início do primeiro governo do PT e da Frente Popular, uma formulação mais sistemática e acabada e uma proposta de um novo Estado no plano local. Na realidade, como afirmou depois o antigo Vice-prefeito Tarso Genro, existia apenas o objetivo de democratização do Estado vista de uma maneira muito geral e, o mais importante, uma espécie de concepção de transferência do poder para as classes exploradas e oprimidas. Contudo, não dizia-se como se faria e como surgiriam as novas instituições de poder popular.[279] Corroborando isto, ao observar-se a Plataforma de 1988, a concepção referida é bastante evidente. Embora sejam feitas ressalvas importantes, como a diferenciação entre governo (Prefeitura) e poder e lembrando-se que isto era insuficiente para os trabalhadores, não avançava-se muito. Tanto que, apesar de introduzir-se um item chamado *Gestão Democrática e Popular*, basicamente cita-se o que são chamados de princípios da participação popular e da transparência.

---

[276] Cf. Paz (2000).
[277] Sobre a procuradoria, ver Favreto (2000).
[278] No tocante à segurança, consultar Paz (2000).
[279] Ver Genro (1997).

Quando fala-se direta e explicitamente dos conselhos copulares, chega-se ao ponto, inclusive, de ressaltar que a autonomia do governo municipal dependenderia dele não afetar as obras e providências decididas nos conselhos e que as decisões destes teriam que ser acatadas. Ainda mais: afirma-se que o governo precisaria incentivar a organização do poder popular e ressalta-se que a educação popular cumpriria um papel importante sobre isto. Desta forma, ao propor-se uma espécie de transferência de poder aos conselhos populares, terminava-se, de uma maneira ou de outra, atribuindo-se um papel passivo, um raio restrito de ação e participação secundária no processo decisório ao Estado no plano local. Ao mesmo tempo, e isto é importante, cobrava-se um conjunto de iniciativas que remeteriam também a um papel ativo do governo e nesta perspetiva poderia situar-se a defesa da estatização. Assim, defendia-se como regra o fim da contratação de empreiteiras e a oferta de serviços feita diretamente pela Prefeitura, devendo o mesmo ocorrer em saneamento e infra-estrutura. Na parte referente a transporte defendia-se a estatização progressiva, iniciando com a gestão do sistema (arrecadação do valor das passagens e pagamento posterior aos empresários pelos quilômetros rodados, como em Curitiba, exigência de dados referentes aos custos e possibilidade do Município auferir lucros que deveriam ser aplicados na sua frota, além da implantação da eficiência no serviço).

Simultaneamente, portanto, atribuía-se uma passividade ao governo municipal e cobrava-se iniciativas de porte em diversas áreas e setores e a boa qualidade dos serviços, o que evidentemente supunha, no mínimo, uma estruturação e um funcionamento interno compatível com a oferta de bens e serviços a serem ofertados. Ainda a respeito desta contradição, ressaltava-se a necessidade da racionalização do serviço público e valorização do servidor, a reestruturação dos órgãos ligados à habitação e a construção e manutenção de creches com verbas públicas, embora a serem administradas pela comunidade, a criação de Delegacias de mulheres, albergues etc.

Assim, não é difícil entender porque o governo petista, quando assumiu, não tinha uma idéia mais precisa por onde começar e como operacionalizar a transformação e democratização do Estado.[280] Além do mais, a instância partidária municipal ainda estava bastante presa ao debate internista e muito ligada a uma estratégia nacional de acumulação de forças para a derrubada do sistema capitalista. Neste sentido, atribuía grande importância à formação política e não dispensava, propriamente, uma atenção mais dirigida às políticas públicas, inclusive expressa pela falta de quadros para o exercício da função governativa.[281] Vigorava também, uma disputa entre o governo e o partido sobre o controle das ações do primeiro, mas não tinha-se um projeto de cidade. Quanto aos outros partidos da Frente Popular, também não tinham experiência de participação no orçamento e, junto com o PT, defendiam uma idéia estatizante que, de uma forma ou de outra, combinava-se com a visão burocrática e tecnocrática vigente nos governos anteriores de Porto Alegre.

[280] Segundo Augustin Filho (1994), não tinha-se uma formulação precisa sobre a forma concreta que se deveria assumir no tocante à democratização do Estado no plano local. Sabia-se o que não aceitava-se, mas existiam grandes dificuldades para definir o que se queria e o que fazer na prática.

[281] Sobre as idéias da instância partidária nestes primeiros momentos e a visão de Estado predominante no próprio governo, nos baseamos principalmente em Lima (1993).

Predominava internamente no governo e especialmente na Secretaria de Planejamento, a visão de que, logo depois do Prefeito, viriam na estrutura os planos fortes, a separação entre técnica e política e planos centralizados nesta secretaria, que era vista como o grande cérebro onde os técnicos pensavam a totalidade do sistema de forma integrada e procuravam prever tudo. Abaixo dela, estariam as chamadas secretárias e departamentos-fim que deveriam executar o plano e, caso houvessem situações não previstas, as decisões finais caberiam ao Prefeito.[282]

Mesmo introduzindo-se, logo no começo do governo petista, uma Supervisão de Desenvolvimento na citada secretaria, a concepção durante muito tempo continuou a mesma, ou seja, quando os problemas não encaixavam-se bem no plano, a supervisão teria que arranjar uma maneira de inserí-los. Como o governo estava pressionado para apresentar um projeto para a sociedade, terminou durante muito tempo reproduzindo a idéia do plano com inúmeros volumes escritos etc. E como não tinha ainda uma proposta estratégica e nem técnicas alternativas, terminava dependendo, fundamentalmente, dos técnicos. As tentativas iniciais do novo governo, de recolher por funções o pensamento das secretarias, expressava bastante a visão tradicional mas terminava também sem resolver os problemas, uma vez que cada órgão considerava suas questões as mais importantes e prioritárias. Reproduzia-se, desta forma, a tentativa de equacionar as questões através de encaminhamentos meramente setoriais ou corporativismo setoriais, como os chamou Rolnik (1990; 1990a) em relação a São Paulo.

Entretanto, ao mesmo tempo que predominava essa concepção tecnocrática,[283] alguns segmentos do governo confrontavam-se com o setor que defendia a idéia do plano e propunha a discussão do orçamento com a população e a adoção do planejamento estratégico.[284] Neste sentido e também diferente de outros governos petistas, incluindo-se São Paulo, procurou-se desde o início soluções alternativas para mudar a estrutura e funcionamento interno da chamada máquina administrativa e os desdobramentos tiveram papel decisivo na implementação das diretrizes. A essas questões colocadas em termos da concepção vigente, somavam-se de forma ampliada a necessidade e a urgência para dar respostas imediatas às dívidas herdadas, à intervenção do governo no setor de transportes já em fevereiro de 1989 e às demandas represadas dos setores populares. Quanto às dívidas e as respectivas soluções, como vimos, tomaram-se várias iniciativas e os problemas, progressivamente, foram resolvidos a contento.

Em relação ao transporte, a intervenção do governo, já mostrada, permitiu um melhor conhecimento e controle do setor, mas simultaneamente indicou que a estatização progressiva, como estava prevista na plataforma de 1988, era inviável. Na campanha eleitoral e após o resultado das

---

[282] Embora levando em conta as devidas proporções e as situações particulares, esta concepção parece ter prevalecido e fortalecido-se no governo pestista de São Paulo. Tanto parece plausível, que eram os secretários de planejamento e finanças que procuram fazer a integração do todo e, quando ocorria algo polêmico ou não previsto, a Prefeita Luiza Erundina dava a palavra final. Em relação a isto, ver Singer (1996).

[283] Para se ter uma idéia da presença do pensamento tecnocrático na Prefeitura, o Secretário de Administração de Olívio Dutra, Jorge Buchabqui, chegou a afirmar para o autor que o principal problema encontrado na estrutura e funcionamento interno tinha sido a herança tecnocrata e não o amadorismo e a corrupção. A este respeito, cf. Buchachqui (1999).

[284] Referimo-nos no caso, à proposta de planejamento estratégico de Carlos Matus. Sobre o assunto, ver dentre outros Matus (1989), Barelli; Troyano (1991) e Fedozzi (2000).

urnas, para se ter uma idéia, o Prefeito eleito Olívio Dutra voltava ao assunto anunciando algumas medidas que seriam tomadas, tais como: revisão das planilhas de custos, fiscalização das condições da frota e dos horários. Além do mais, haveria uma espécie de encampação ou estatização progressiva com o aumento da participação da empresa municipal Carris.[285] A intervenção, que se mostrou sem condições de continuar, era encarada inicialmente como uma espécie de pré-estatização, como afirma Lima (1993). No final, como em Fortaleza e São Paulo, predominou o controle governamental sobre o setor e materializou uma significativa inflexão na diretriz.

Quanto aos compromissos assumidos em 1989 com os setores populares e não cumpridos em 1990 (especialmente a pavimentação de ruas), ao gerar problemas do governo com o segmento da população que deveria, programaticamente, ser prioritário, terminou-se ensejando um clima que contribuiu para pressionar mudanças na estrutura e funcionamento interno do governo petista. Um dos principais obstáculos, que subsistia ainda no início, era abrir a "caixa preta" do orçamento para alterar suas estruturas existentes, criar canais de interação com a população[286] e que permitissem, por sua vez, a implementação da participação e da inversão de prioridades. Diante das questões apontadas e como seria esperável também devido à inexperiência da nova administração, não conhecia-se a máquina administrativa e, de início, os governantes ficaram surpresos e desesperados com o imobilismo da burocracia. Chegou-se a pensar, inclusive, na terceirização, treinamento de desburocratização como soluções instantâneas e a contraposição do "saber militante" ao "saber tecnocrático" para solucionar os problemas. Além do mais, o poder imobilizador das chamadas secretarias-meio e do setor técnico também dificultaram, de imediato, a adoção dos objetivos quanto à agilização e democratização da máquina administrativa e outros como a descentralização.[287]

Nesse aspecto, o ano de 1989 foi marcado por um grande debate sobre a direção e as maneiras de transformar a máquina [288] e apareceram diferentes propostas de reforma administrativa, que iam desde o enxugamento da máquina, redução das despesas a novo modelo de gestão etc. Surgiram então, duas posições dentro do corpo de dirigentes do governo petista para enfrentar os problemas. A primeira visão (reforma das estruturas), propunha uma ampla e imediata reforma das estruturas organizacionais visando criar um outro modelo para desemperrar e desburocratizar a máquina, mais moderno, aberto e mais afeito à administração popular. A segunda visão (novo modelo de gestão) e que terminou vitoriosa, preferia ver o problema como algo de longo prazo, encarava-o como uma disputa técnico-política e que as transformações deveriam ser operadas por dentro do governo e em pontos essenciais.

Já em 1990, entre março e agosto, diversos membros do primeiro escalão trabalharam numa comissão e foi feita uma proposta de reforma administrativa. No final deste período houve um seminário de três dias com todo o secretariado, muitos assessores e dirigentes partidários, discutiu-se o

[285] Consultar EM PORTO ... (1988).
[286] Cf. Jacobi; Teixeira (1996).
[287] Em relação ao assunto, consultar Pessin; Paulon (1994).
[288] Para o debate sobre a reforma administrativa e o planejamento, bem como seus desdobramentos, nos baseamos principalmente em Buchabqui (1994).

assunto e ocorreram muitas polêmicas. Cotejou-se os conceitos de reforma do Estado e reforma administrativa, defendeu-se e criticou-se a concepção funcionalista e sistêmica de organização e planejamento, debateu-se temas como gestão democrática, participação popular, eficiência, modelo matricial, participação do servidores na gestão e outros e até uma proposta de "Prefeitura móvel" onde o governo funcionaria deslocando-se para os diferentes lugares da cidade. Decidiu-se ao final, por extinções e fusões de órgãos, tais como: o fechamento da Empresa Porto-Alegrense de Turismo (EPATUR); a transferência do fomento ao turismo para a SMIC e o deslocamento das atividades do carnaval para a Secretaria de Cultura (SMC); acabou-se com a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) e suas funções foram redistribuídas para diferentes órgãos; a SPM foi transformada em Secretaria de Planejamento Urbano, e a área de planejamento econômico e orçamento passou a ser subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito com a criação do GAPLAN; o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) foi extinto e integrado com o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE); a Secretaria de Meio Ambiente (SMAM) passou a ser Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento e subordinando o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) e o novo DMAE. Ainda ocorreram outras mudanças, como na CARRIS, que deixou de pertencer ao Gabinete do Prefeito e ficou subordinada à Secretaria Municipal de Transportes (SMT). A empresa municipal de processamento de dados (PROCEMPA), também saiu do Gabinete do Prefeito e foi para a Secretaria Municipal de Administração (SMA). O DEMHAB, igualmente, foi deslocado do Gabinete do Prefeito para a nova Secretaria de Planejamento Urbano. Com menor visibilidade pública, mas igualmente importante do ponto de vista interno e operacional, criou-se o Escritório de Projetos de Obras (EPO) dentro da Secretaria de Obras (SMOV) e que passou a centralizar as atividades relacionadas a obras e projetos que estavam espalhadas nas diferentes secretarias. Já as creches, que pertenciam à Secretaria de Saúde e Serviço Social (SMSSS), foram transferidas para a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e passaram a constituir a Divisão de Escolas Infantis.

O seminário, entretanto, não avançou de forma mais profunda na descentralização administrativa e que se ligava com o orçamento participativo, uma vez que o debate já estava muito esgarçado e não existia ainda amadurecimento e concepção hegemônica sobre o assunto. Também não conseguiu-se levar adiante as questões de esportes e, especialmente, de assistência social. Quanto à reforma administrativa, que no início era vista por alguns como a solução para as crises, terminou consumida pelos acontecimentos e o prestígio crescente do governo, isto é, a pressão externa do movimento popular e mudanças centrais em alguns pontos da estrutura administrativa terminaram predominando. Desta feita, o mais importante não foi propriamente a reforma administrativa, mas a flexibilidade, integração e capacidade de decisão em termos de conteúdo organizacional e de gestão. Exemplos a este respeito, seriam a transparência com a população e o funcionalismo e a política de recursos humanos, a modernização das máquinas e equipamentos e todo instrumental de trabalho, o reconhecimento e valorização dos funcionários etc. Neste sentido, poderíamos dizer que não esperou-

se por uma reforma administrativa com mudanças formais na estrutura e nem condicionou-se, como em São Paulo, as mudanças internas a uma proposta a ser aprovada na Câmara Municipal.

Também relevante no período inicial do governo petista, foi o debate sobre o planejamento, que durou um ano e polarizou os principais setores da administração e o funcionalismo. No fundamental existiam duas posições, sendo a primeira, como já vimos, predominante na Secretaria de Planejamento e que defendia o sistema de planejamento existente e baseado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, com conteúdo funcionalista, normativo e dedutível de forma centralizada nas definições e metas de um Plano de Ação. Já a segunda posição, mais presente nos assessores do Gabinete do Prefeito e Secretaria de Governo Municipal, era expressa por aqueles que defendiam o planejamento estratégico baseado em Matus.[289] Contudo, ao mesmo tempo em que se discutia, paralelamente implantava-se o orçamento participativo.

No final de 1990, o governo petista já tinha conhecimento da máquina administrativa e da própria cidade e sentia-se mais seguro. No tocante aos pontos que estamos tratando, o mais importante foi a criação e implantação do GAPLAN, trazendo-se para o centro do governo o planejamento econômico e orçamentário e colocando este órgão ao lado do orçamento participativo através do trabalho sincronizado com a CRC. Com isto, agilizou-se as demandas e foram concretizadas seus vínculos com os recursos e operada uma transformação significativa no modelo de gestão. Além do GAPLAN, foram criados outros órgãos colegiados, de maneira informal e não legal, como a Coordenação do Governo (como se fosse uma executiva constituída pelos secretários com maiores encargos políticos), a Junta Financeira (áreas de planejamento, finanças, administração e também instâncias de integração setorial como o Fórum de Saneamento) e o colegiado composto de áreas de apoio administrativo. A grande importância do GAPLAN, além do mais, é que a condução do processo foi deslocada da SPM para este órgão e a CRC, ambos passando a subordinar-se agora ao Gabinete do Prefeito e trabalhando integradamente dentro de uma visão de atendimento global.[290] Desta feita, o GAPLAN passou a ser responsável pela coordenação e elaboração do Plano de Investimentos e a CRC pela coordenação do processo político-organizativo como um todo em relação às comunidades. Esta espécie de engenharia institucional, também possibilitou um salto de qualidade ao definir a função de Coordenador Regional do OP, que passou a atuar como um representante do governo no acompanhamento às 16 regiões. Seu papel era a de garantir intervenções integradas, dando sustentação política, acompanhando as práticas do cotidiano das comunidades e contribuindo para a progressiva implantação do Programa de Descentralização Administrativa.

Essa rápida descrição geral das mudanças, operadas na estrutura e funcionamento interno da Prefeitura e especialmente as indicações sobre a importância da criação do GAPLAN, constituíram no plano do Estado local uma das chaves, segundo Abers (1997a), para entender-se o avanço e consolidação do governo petista em Porto Alegre. Segundo a autora, o primeiro ano de governo foi

[289] Além de Matus (1989) e Barelli; Troyano (1991) sobre o planejamento estratégico no geral, consultar as diferentes posicões e iniciativas no governo em Lima (1993), Buchabqui (1994), Fedozzi (2000) e Moura (1997).
[290] Para esta parte, ver Jacobi; Teixeira (1996).

consumido pela intervenção nas empresas de transporte coletivo e no debate sobre governo para os trabalhadores ou governo para toda a sociedade. Assim, como as energias estavam canalizadas para estes aspectos, cada órgão governamental teria tomado a iniciativa própria para os programas participativos.[291] Isto explicaria, por exemplo, porque foi a SPM, que tradicionalmente era quem tratava do orçamento anual, quem começou a promover encontros com as organizações populares a partir de meados de 1989. Esta iniciativa, como vimos, além de propiciar o início do orçamento participativo (formação da Comissão de Representantes, divisão da cidade nas zonas propostas pelos setores populares em substituição às antigas do Plano Diretor de 1979 etc.), terminou com a aceitação das reivindicações populares sem condições de atendê-las. Esta defasagem entre o que foi aceito pelo governo e o não cumprimento do que tinha sido acertado ocasionou, além das tensões entre os setores populares e o governo petista, um grande desgaste no segundo ano da gestão de Olívio Dutra. Foi também esse desgaste, expresso na opinião pública através da imagem de incompetência e ineficiência, que contribuiu em grande parte para a emergência da já referida Comissão da Reforma Administrativa em abril de 1990 e a subsequente criação de novos órgãos, fusões etc. Neste sentido, foi criada a Coordenação de Governo visando determinar as prioridades, imprimir o lado político nas ações governamentais, integrar os órgãos e centralizar as ações e vincular as ações governamentais com os projetos no Legislativo. Era composta pelo Prefeito e o Vice, Chefe de Gabinete, dirigentes dos órgãos, dois membros do GAPLAN e líderes dos partidos da Frente Popular na Câmara Municipal, no caso o PT e o PCB.

Além da morosidade da máquina administrativa encontrada pelo governo petista, bem como do tecnocratismo predominante e da postura avessa à inovações vigentes na SPM, subsistia uma questão básica e que perpassou grande parte das dificuldades do governo petista de São Paulo, qual seja: como coordenar as prioridades setoriais dos órgãos com as prioridades regionais do processo participativo? É também aqui que o GAPLAN assume uma importância extraordinária e expressa a mudança mais relevante: centraliza-se as ações; cria-se dois departamentos, sendo um ligado ao planejamento estratégico e outro trabalhando na formulação e implementação do orçamento; instituí-se maior flexibilidade e transformações relacionadas às decisões do processo participativo. O trabalho integrado do GAPLAN e CRC levou igualmente à criação de outros órgãos e atividades. De um lado, a criação do Fórum de Assessorias de Planejamento (ASSEPLAS), responsável pelo planejamento de cada secretaria e, de outro, o Fórum de Assessorias Comunitárias (FASCOM), responsável pelas relações de cada secretaria com as comunidades.[292] Introduziu-se também, algo de grande importância em termos de integração, no caso o Sistema de Gerenciamento de Projeto, que supriu a falta de informações, dificultou o clientelismo e instituiu a transparência, uma vez que anteriormente cada órgão usava seus recursos financeiros de forma autônoma. Assim, cada órgão passou a submeter ao

[291] Um bom exemplo que reforça a afirmação de Abers (1997a), é dado por Fedozzi (2000). Segundo o autor, enquanto a SPM coordenava em 1989 o processo do OP, ao mesmo tempo a equipe da CRC procurava formar o conselho popular.

[292] Em 1991, ainda foram criados os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP's), que eram assessores da CRC e que começaram a trabalhar junto a cada uma das microrregiões (aprofundando os temas, estimulando as comissões mistas de moradores e técnicos no acompanhamento e fiscalização de investimentos etc.). Ver Fedozzi (2000).

GAPLAN a utilização de seus recursos para que este liberasse o dinheiro destinado a cada estágio de implantação dos projetos.

Mas a reestruturação administrativa vista como um todo, igualmente teve uma contribuição relevante na implementação coerente dos objetivos políticos do governo e na sua relação com as instâncias partidárias. Assim, se antes o DM considerava que o governo tomava decisões sem uma consulta ao partido, com a transparência a instância partidária passou a ter a possibilidade de monitorar e influenciar as decisões antes da decisão final do governo. O partido também abandonou a postura excessivamente crítica quanto à maneira como estava-se tratando a participação no orçamento, os conflitos tornaram-se mais brandos e a DS, que era o principal grupo político no DM, foi contemplada com dois postos no GAPLAN. Neste sentido, diríamos que, se em Porto Alegre as relações entre as instâncias partidárias e o governo nunca foram pautadas pelos tipos e intensidade dos conflitos existentes em outros lugares, a partir deste momento passaram a ser mais integradas ainda.

Esse conjunto de medidas que promoveram significativas mudanças no governo, lembra Abers (1997a), estava baseado fundamentalmente na proposta de planejamento estratégico. Através dos seminários dados no Brasil, Matus (1989) passou a exercer considerável influência nos assessores do Prefeito e Vice que, por sinal, foram os principais agentes na Comissão de Reforma Administrativa. Segundo o autor, para evitar que os partidos de oposição no governo fossem consumidos pelas tarefas do dia a dia, seria necessário a definição clara de um projeto político e uma avaliação das condições que poderiam facilitar ou dificultar a sua implantação. Esta concepção terminou sendo absorvida e desenvolvida em Porto Alegre, permitindo pensar-se na governabilidade e sem abandonar as propostas gerais do PT. Devido à importância de um planejamento mais flexível e apto a enfrentar os obstáculos, forneceu elementos valiosos para a crítica e o confronto com o pensamento tecnocrático predominante na SPM. O coroamento da mudança veio em abril de 1990, com a elaboração do documento intitulado *A Hora das Definições Estratégicas*. No documento, influenciado pelas idéias de Matus (1989) e que propiciou desdobramentos extremamente relevantes no governo, foram listadas as cinco ações estratégicas ligadas às prioridades e defendidos, como vimos, os quatro tipos de democratização.

No que toca diretamente à diretriz sobre o Estado no plano local, uma das primeiras mudanças importantes refere-se à profunda autocrítica feita pelo governo.[293] Houve o reconhecimento de que o método adotado para a definição das políticas globais era caracterizado pelo simples chamamento das secretarias, do que elas queriam e o que estavam dispostas a fazer e, assim, apenas consolidava-se uma mera lista de projetos e intenções. Na proposta do documento, ao contrário, considerou-se que primeiro dever-se-ia formular as definições estratégicas e as políticas globais e somente depois é que viriam os programas e os projetos envolvendo os diferentes órgãos. Diríamos, neste sentido, que o governo assumiu a tarefa de adotar uma estratégia própria e, desta maneira, abandonou também a idéia de passividade contida na Plataforma de 1988 e de reflexo dos movimentos sociais. O centro das perspectivas e das atividades, deixou de ser os conselhos populares e passou a ser a democratização do

[293] Para esta interpretação do documento, nos baseamos em Fedozzi (2000).

Estado, ou seja, introduz-se uma profunda inflexão na diretriz e acompanha-se, de uma maneira ou de outra, as reorientações nacionais do PT a partir de 1990.

Com o citado documento, a democratização do Estado transforma-se no núcleo central de todas as políticas governamentais e as idéias de cidadania e sociedade civil passam, igualmente, a serem adotadas. Assumiu-se também como finalidades estratégicas o fortalecimento desta mesma sociedade civil para que ela tivesse capacidade de controlar o Estado. Estes pontos, por sua vez, deveriam ser os parâmetros para nortear os projetos hierarquizados e priorizados. A democratização igualmente deveria ocorrer através da desprivatização do Estado, da superação das atividades restritas aos direitos formais e do desbloqueamento das relações com a sociedade. O planejamento, por sua vez, assumiu uma função estratégica visando-se superar o normativismo tecnocrático e com a tarefa de coordenar globalmente a administração.

Vejamos agora, como foi tratada a questão do funcionalismo. Um dos objetivos centrais era também tentar "mudar por dentro" a sua visão. Desta feita, procurou-se uma nova interlocução e buscou-se quebrar a racionalidade existente na máquina administrativa, isto é, excluiu-se as tentativas tradicionais de tentar transformações por decreto e foi incentivada a participação dos funcionários municipais. Tratava-se de transformar os indivíduos privados e privatizadores do bem público em "profissionais da cidadania dos outros", buscando-se propostas de descentralização administrativa e relativizar e socializar o chamado poder técnico. O objetivo central, passou a ser a desinstitucionalização e o desmonte do cotidiano do trabalho das estruturas, pensando-se fazer isto progressivamente. Elegeu-se então, o desmonte da tecnocracia e da centralização como alvos principais e incentivou-se a autonomia e meios que descentralizassem as decisões. No fundamental, trabalhou-se a construção coletiva de uma nova política de recursos humanos, envolvendo o "saber governante" e o "saber de quem faz funcionar."[294]

Para o Prefeito Olívio Dutra, do ponto de vista das relações de trabalho existiram três momentos.[295] No primeiro, teria ocorrido uma relação corporativa (considerando-se o funcionalismo como trabalhadores assalariados e atendendo às suas demandas). Num segundo momento, viu-se que a cidade teria outros trabalhadores que dependiam da ação governamental para melhorar a qualidade de vida (e que o governo não poderia direcionar todos os recursos somente para o funcionalismo). No terceiro, concluiu-se que o funcionalismo seria um setor importante dos trabalhadores e que a máquina funcionaria na medida em que ele trabalhasse eficientemente e com bom atendimento para a população (com suas reivindicações básicas atendidas, mas levando em conta a relação entre receita e despesa na folha de pagamento). Estes três momentos, evidentemente, foram atravessados pelas dificuldades passadas pelo governo petista. Para efetuar de imediato o pagamento da folha, o governo teve que fazer um empréstimo no sistema financeiro em torno de Cr$ 100 milhões. Entretanto, não foi possível sustentar esta posição de reconhecimento imediato dos direitos do funcionalismo em 1990 e passou-se a discutir como superar o corporativismo e, já em 1991, foram conseguidos alguns acordos

[294] Essas tentativas e êxitos estão descritos e analisados em Pessin; Paulon (1994).

e melhorou-se os serviços públicos na cidade. Mas isto, não impediu o confronto entre o governo petista e o funcionalismo e este entrou em greve que durou mais ou menos 17 dias. No final, os funcionários em assembléia aceitaram a proposta salarial do governo que assegurava um básico que estaria na média dos salários. Desta feita, o salário passou a ficar condicionado pela receita municipal e a relação desta com a despesa. Para dezembro de 1991, foi colocado um teto de 75% da receita e para 1992 o patamar máximo de 65% da receita como preconizava a Constituição.[296] Ao mesmo tempo, o funcionalismo passou a ter acesso às contas do governo através de suas comissões, com uma na Secretaria da Fazenda e outra na Administração (política de pessoal) e passou-se a discutir com o governo as propostas de áreas específicas.

No primeiro governo petista, o sindicato conseguiu, ao contrário de antes, também uma sede em um prédio municipal. Com a substituição da diretoria da entidade, que era formada pela direita e extrema esquerda e opunha-se ao governo, a nova diretoria, embora não fosse governista passou a ter uma relação, segundo Olívio Dutra, de respeito, mesmo com eventuais conflitos. Segundo Abers (1997a), no início do governo ele priorizou os salários e boas condições de trabalho, até porque estes salários tinham sido legados, no último momento, pela gestão anterior. Apesar de alguns setores do governo serem contra o pagamento dos altos salários como estava previsto, terminou predominando a posição dos segmentos que consideravam que um partido dos trabalhadores não poderia cortar os ganhos salariais. Tal encaminhamento, se de um lado levou a que por um ano e meio contribuísse para a paralização dos investimentos, por outro, propiciou o apoio da maioria do funcionalismo e isto foi essencial, principalmente se for levado em conta o período das tensões entre o governo e a hierarquia partidária e o governo e os movimentos sociais Em 1991, houve uma segunda crise quando o governo resolveu contestar as demandas do funcionalismo e em maio deste ano decidiu que não corrigiria os salários pela inflação, mas terminou havendo um acordo baseado no crescimento das receitas municipais.

Como estratégia, o governo passou a chamar os líderes do funcionalismo para as assembléias regionais do OP, arguindo que o crescimento salarial poderia comprometer o atendimento para as demandas dos outros setores populares e conseguiu seu objetivo. Em outras palavras, em meados de 1992 o Prefeito Olívio Dutra já antecipava de certa forma o que viria a ser a comissão tripartite (funcionários, governo e OP) criada no segundo governo, ao defender que as questões de despesas com pessoal precisaram extrapolar o caráter bilateral de funcionários e governo para um âmbito mais amplo de negociações abertas com o conjunto da sociedade.[297] Posteriormente, com o aumento das receitas municipais providenciou-se melhores salários.

Para Abers (1997a), o governo petista teve uma grande habilidade ao conseguir o apoio do funcionalismo, evitando desta forma o agravamento dos problemas existentes. Além do mais, grande parte da burocracia passou a apoiar também o governo petista, pela competência, os investimentos

---

[295] Cf. Dutra (1992).
[296] Para maiores detalhes sobre as questões salariais nestes primeiros momentos, ver Campello (1994).
[297] Cf. Dutra (1992).

levados a efeito e a ausência de corrupção etc. Mesmo que a maioria do funcionalismo não concordasse em trabalhar à noite e nos fins de semana nos encontros do OP, isto foi suprido por uma minoria nos órgãos e através de militantes do partido. Desta feita, estabeleceu-se uma comunicação direta com a população e as atividades não foram paralizadas.

A reestruturação na estrutura e funcionamento do governo, veio tornar o orçamento participativo o centro de toda a ação governamental, permitindo a coordenação e integração das ações, como afirma Abers (1997a). Para ela, a consolidação e o papel central do OP foram possíveis devido a um conjunto de fatores. Um deles, foi que os grupos que visavam reformar o governo negociaram com outros segmentos internos e derrotaram os grupos ligados ao clientelismo e tecnocratismo. Além do mais e este ponto seria central, o Prefeito e o Vice acreditavam na participação e deram seu apoio à política participativa e, o que foi decisivo, ambos descobriram também que o OP era fundamental para a governabilidade, tornando-a competente e permitindo o controle das decisões. Diferente, portanto, do que comumente tem-se defendido, a centralização das decisões referente à estrutura burocrática teria se tornado compatível com a descentralização das decisões relacionadas com a população. Isto teria sido possível, porque o controle sobre as agências governamentais permitiu compartilhar as decisões com a população. Decorreu igualmente porque o GAPLAN, respaldado pela autoridade do Prefeito, conseguiu desenvolver suas atividades, já que suas decisões derivavam do processo participativo e tornou-se possível controlar a estrutura anterior altamente fragmentada, introduzindo a transparência, a prestação de contas e uma competente administração. Em outras palavras, o OP, ao contrário do que se poderia pensar, tornou o governo mais eficiente.

A autora agrega ainda que**,** devido à flexibilidade do governo para mudar de direção, isto teria permitido que os objetivos das políticas governamentais e das demandas dos setores populares fossem semelhantes. Cita como exemplo o fato de que o transporte, que era considerado a prioridade mais importante no início do governo, foi substituído a partir das assembléias pela infra-estrutura urbana nos bairros. Também a relação com o funcionalismo teve importante papel, uma vez que, o governo conseguiu pagar um bom salário sem deixar de investir na cidade. A autora acrescenta ainda que, diferente de outras administrações do partido, o fato do governo ter implementado as diretrizes participação popular e inversão de prioridades e investido nos serviços de infra-estrutura urbana para a população no geral, ampliou o apoio ao incorporar novos e diferentes segmentos.

No tocante ao aspecto mais geral da implementação da diretriz Estado, poderíamos dizer que terminou funcionando, no essencial, através de sua democratização e em torno do orçamento participativo, ao introduzir a participação da população em vários níveis e de forma organizada na máquina do próprio Estado. Ao mesmo tempo, foi estimulada a co-responsabilidade e a produção de consensos e tanto o Executivo como o Legislativo perderam parcialmente seu poder de intervir no orçamento, uma vez que o primeiro tornou-se obrigado informalmente a seguir as diretrizes que ele mesmo propôs. Em relação à Câmara Municipal, apesar de eventuais emendas às propostas e da participação dos vereadores nas discussões do OP e em outras atividades, grande parte das principais

decisões ocorriam anteriormente no âmbito da discussão e das deliberações da própria população, como apontam Jacobi e Teixeira (1996).

Mas a democratização do Estado via OP, não excluiu outras mudanças no planejamento e no processo decisório. A criação da Comissão de Representes em 1989, substituída depois pelo Fórum do Orçamento Participativo e posteriormente pelo COP em 1992, mostrou a evolução e o aperfeiçoamento da participação da população e sua ampliação nas decisões. No início, a presença da população nas deliberações ficou mais restrita aos investimentos e, mais especificamente, no plano de obras. Num segundo momento, foi ampliada ao discutir-se e deliberar sobre o conjunto do orçamento, excetuando-se evidentemente as despesas que eram obrigatórias em termos legais (educação e saúde, Câmara Municipal etc.). O coroamento deste processo veio com a criação do COP, pois este, além de ter uma presença ativa no orçamento em termos gerais, começou também a influenciar o funcionamento interno do governo (cobrando agilidade e eficiência nas informações, opinando sobre o salário dos funcionários etc.). No caso do planejamento, este deixou de ser uma tarefa exclusiva do corpo técnico e passou a contar com a co-responsabilidade da população. Diferente do que se poderia supor, com o OP foi instituída, igualmente, uma maior racionalidade na elaboração e execução do orçamento e este passou a ter uma maior efetividade, já que as decisões conjuntas da população com o governo passaram a ser praticadas e de forma pública.[298] O fato das prioridades serem escolhidas a partir de valorações e não terem por base análise de custos e benefícios, não significa que os critérios não tenham sido racionais.[299]

Evidentemente que o processo não foi tranquilo e linear, pois além dos confrontos com a SPM, outros órgãos como o DMAE ofereceram resistência para uma integração maior com o OP. Neste caso do DMAE, que era uma autarquia e tinha autonomia financeira, durante alguns anos como aponta Abers (1997), mesmo investindo em projetos considerados prioritários nas regiões não informava suficientemente o COP e nem explicava porque algumas demandas populares tinham sido rejeitadas. Ressalte-se também que foram introduzidas mudanças no gerenciamento, a exemplo do GAPLAN e também da informatização, seja neste órgão seja na parte referente ao saneamento básico.[300] Em outras palavras, a racionalidade do OP não excluiu inovações tecnológicas e gerenciais mas, ao contrário, produziu-se um processo de complementaridade entre as iniciativas e negociações políticas e as mudanças na estrutura e funcionamento do governo.

Além da democratização do Estado no tocante ao processo decisório, especialmente via OP, ainda existiram outros exemplos como mostramos na análise da diretriz participação popular. Ainda em relação ao Estado, restaria pensarmos na transparência e na descentralização. Sobre a transparência, fora os mecanismos ligados ao GAPLAN e que possibilitaram informações mais rápidas e acessíveis, poder-se-ia lembrar as diferentes maneiras de informar a população, como as assembléias regionais, a prestação de contas anual em locais públicos etc. Quanto à descentralização, ela foi muito

[298] Sobre esta questão, ver dentre outros Avritzer (2000).
[299] No tocante às relações entre o OP, o sistema decisório, o planejamento e a questão da racionalidade, ver Giacomoni (1993; 1996).

mais vinculada às assembléias nos bairros. No entanto, internamente na estrutura administrativa foi necessário, como ressalta Abers (1997a), centralizar as decisões no topo para descentralizar na base regional, inclusive, lembrando-se que as regiões escolhidas foram aquelas apontadas pelos movimentos populares e não as prescritas pela Plano Diretor de 1979.[301] Este processo, aparentemente paradoxal, foi que permitiu uma maior eficiência e rapidez na implementação de várias medidas concernentes às outras diretrizes, como a participação e a inversão de prioridades.

Sobre a descentralização das atividades administrativa e de algumas atividades, houve algumas tentativas nesta direção. Durante o ano de 1991, o governo passou a defender a regionalização e descentralização pensando em criar os CAR's e os respectivos conselhos regionais vinculados aos mesmos. Entretanto, apesar da descentralização ser uma demanda antiga dos movimentos populares, criaram-se apenas três locais de atendimento da Prefeitura, no caso Ilhas, Norte e Restinga, que foram transformados nos CAR's e sem a formação dos referidos conselhos. Novamente em 1992, durante as reuniões do COP, voltou-se a pleitear a iniciativa que terminou sem continuidade.[302] Outra atividade que prosseguiu e sem descentralização foi a saúde, uma vez que existiram dificuldades sobre o acerto dos repasses federais e estaduais para a municipalização dos serviços.[303]

Sintetizando, o que fica claro na implementação dessa diretriz relativa ao Estado no plano local, é que, como em outras administrações petistas, também ocorreu um conjunto de inflexões. A primeira delas e a mais importante, refere-se à reorientação e entendimento do papel do governo, ou seja, ele deixou de ser um mero braço auxiliar e institucional dos conselhos populares para tornar-se um agente ativo das transformações. A mudança, fica evidente quando abandona-se a passividade/reflexo do movimento e formula-se, e pratica-se, uma proposta disputando com outros segmentos.[304]

Mas as reorientações, por sua vez, vão relacionar-se diretamente com a estrutura e funcionamento interno do governo. Porém, não no sentido de uma mera reforma da máquina com novos órgãos, fusões dos antigos e outros arranjos, mas através de uma estratégia geral, centralização política e iniciativas relevantes de controle da sociedade sobre o Estado, onde o OP é o centro e o exemplo mais significativo a este respeito. Estas transformações, diferente do governo petista de São Paulo, não ficaram presas a uma espécie de legalismo e, por decorrência, dependendo da Câmara Municipal. Outro ponto importante, diz respeito à inflexão sobre a estatização e administração direta de obras e serviços. O caso dos transportes expressa bem a reorientação, quando abandonou-se a idéia de estatização e, como em Fortaleza e São Paulo, passou-se a adotar a de controle público sobre o

---

[300] Cf. Bittar (1992).
[301] O Plano Diretor dividia a cidade de forma rígida e baseado na chamada cidade legal. Quanto aos movimentos populares, adotavam outros critérios como a vizinhança, as lutas conjuntas etc. A este respeito, ver Menegat (1995). É bom lembrar que em São Paulo, uma das dificuldades decorreu do fato de que cada secretaria tinha "suas" regiões e eram escolhidas pelo Prefeitura e não pelos setores populares.
[302] Consultar Fedozzi (2000).
[303] Sobre o assunto, ver Castro; Jaeger (1994).
[304] Segundo Olívio Dutra, um dos desafios do seu período foi mudar a relação entre o movimento popular e o governo. Lembra, que o governo passou a disputar as propostas com os movimentos e não procurou apenas atender as reivindicações suas reivindicações. Também não comportou-se como um reflexo desses movimentos e procurou politizar o debate, ao ligar os problemas específicos com as questões gerais da cidade. Cf. Dutra (1993).

setor. Essas mudanças, de um lado mostram as transformações e a passagem de um partido apenas programático para um partido governante em Porto Alegre. Por outro, apesar da pouca descentralização político-administrativa, conseguiu-se democratizar o Estado (especialmente através do OP) e tornar a administração mais transparente. O que, em outras palavras, também fazia parte da implementação da diretriz.

Outro aspecto que deve ser relevado, é que a implementação da diretriz sobre o Estado no plano local, assim como as outras, não deu-se de forma estanque e separada das demais. Como se houvesse um reforço mútuo entre as três diretrizes, terminando-se, de uma maneira ou de outra, consolidando o governo como um todo. No tocante ao vínculo com a participação, começou-se a instituição do que Fedozzi (2000) chamou de co-gestão, Genro (1996;1996a;1997b;1997c) e outros denominaram da criação de uma nova esfera pública não-estatal e Pont (2000) intitulou de democracia participativa. Finalmente, destaque-se que tanto o orçamento participativo como o GAPLAN[305] terminaram sem uma regularização legal, apesar de algumas iniciativas do primeiro governo no tocante ao OP: começou uma lista de asssinatura etc.[306] Entretanto, e este ponto é relevante, diferente do governo petista de São Paulo isto não constituiu um problema para a implementação das diretrizes e provavelmente tenha impedido um certo engessamento por parte da Câmara Municipal.

3.3.2. Governo Tarso Genro (1993-1996): da democratização do Estado à formulação de uma esfera pública não-Estatal

Do ponto de vista do PT e da diretriz no plano nacional no período do segundo governo petista em Porto Alegre, consolidava-se a redescoberta da institucionalidade e a proposta de democratização do Estado e da sociedade. Neste sentido, poderíamos dizer que o documento que embasou a campanha do candidato Tarso Genro, no fundamental guardava sintonia com estas orientações. Iniciando-se então, pela proposta relacionada ao programa de governo e já citado,[307] uma das primeiras coisas que chama a atenção é a importância atribuída ao Estado no plano local. Para se ter uma idéia, dos dezessete temas tratados e dos dez novos, três referem-se diretamente ao Estado, no caso a reforma administrativa, funcionalismo e planejamento de governo. Além dos pontos específicos, a relevância e o papel do Estado permeiam grande parte do texto. Em primeiro, vamos encontrar a ressalva constante quanto à democratização do Estado, a importância da transparência, regionalização e descentralização administrativa e a própria participação, inclusive indicando-se sua presença no processo decisório. Em segundo lugar, são alinhados alguns limites e dificuldades na participação, como a estrutura administrativa burocratizada, o corporativismo, limites financeiros etc.

---

[305] Ver Silva (1997).
[306] A respeito das iniciativas, ver Fedozzi (2000), op. cit.
[307] Como vimos, o documento que embasa o governo de Tarso Genro vem sem título. No seu conjunto, há uma visão geral e consensual sobre a importância do Estado. Já as medidas propostas em cada área, algumas estão diluídas. Cf. PRÉ-PROGRAMA ... (1992).

Sintomaticamente, desaparece a proposta dos conselhos populares e observa-se a orientação para uma atuação mais ampla do Estado confrontando-a com a privatização. Deste modo, propõe-se a ação do Estado no plano local em novas áreas como ciência e tecnologia, turismo, esportes e lazer, política anti-racista, política para os portadores de deficiência, atribuiu-se ao governo um papel ativo e imprescindível no desenvolvimento econômico local e num novo projeto de cidade, isto é, assume-se de vez a função governativa. Para tanto, é enfatizada a necessidade do planejamento e introduz-se um item referente à potencialidades e tendências do Município. Assim, acentua-se a importância do desenvolvimento econômico de Porto Alegre, o planejamento de médio e longo prazo inserindo a cidade num contexto mais amplo, defendendo-se ações interligadas com a Região Metropolitana (gerenciamento de rios etc.) e levando-se em conta os planos estadual e nacional.

A interligação entre a proposta de um papel mais ativo do governo, do desenvolvimento e de uma visão mais ampla implica, por sua vez, num contraste referido com os governos de Fernando Collor e de Alceu Collares, inclusive criticando-se o que se considerava um descaso destes com as políticas sociais. Daí também, a necessidade de uma articulação com outros prefeitos visando uma reforma tributária, a regulamentação da LOM (como na saúde) etc. Já para para expandir os serviços, seria importante a busca de recursos financeiros externos. Lembra-se que a proposta de desenvolvimento econômico, que já teria sido iniciada no primeiro governo petista, precisava ser levada adiante e escolher como público alvo os pequenos e médios empresários. Entretanto, o governo deveria promover o controle popular sobre este desenvolvimento e isto envolveria o tipo de definição da cidade desejada e por onde tenderia o desenvolvimento. Daí, a idéia do segundo governo implantar alguns projetos, como a incubadora tecnológica no setor industrial, desenvolver os Centros de Bairro na área do comércio etc.

Quanto ao planejamento estratégico, para avançar mais ainda dever-se-ia ultrapassar a simples inversão de prioridades, a democratização do Estado e outros elementos da proposta petista e vincular-se à referida definição da cidade que se desejava, isto é, seria necessário ter claro qual o projeto global para o presente e o futuro de Porto Alegre. Para tanto, uma verdadeira reforma urbana tornava-se imprescindível, bem como a compatibilização de forma matricial entre o planejamento das regiões e o planejamento central. Esta visão ampla, inclusive, teria como um dos objetivos apresentar Porto Alegre como um exemplo de gestão municipal avançada para o Rio Grande do Sul, o Brasil e em termos internacionais (divulgando seus avanços, ações culturais etc.). Além do mais, em algumas passagens do documento afirma-se que este planejamento estratégico de longo prazo deveria ser baseado em princípios ecológicos. Vinculando ainda o horizonte temporal de longo prazo com a ação de governo, defende-se a expansão da rede municipal escolar e iniciativas em outras áreas.

Para levar adiante tais propostas, requeriam-se, como pode-se depreender, algumas condições. Uma delas seria a integração das ações governamentais, superando-se as atividades estanques e centradas em um ou outro órgão isoladamente. Como exemplos, defende-se propostas sobre a questão social e afirma-se que ela deveria ser tratada através de políticas integradas ao uso do solo, habitação,

meio ambiente, infra-estrutura, transporte e serviços. Igualmente, ressalta-se que os espaços de serviços, moradia e local de trabalho deveriam ser articulados. Em lazer e esportes, propõe-se a integração com educação, saúde, cultura, meio ambiente e assistência social. Nesta última área, com saúde, educação, habitação. Em saúde, especialmente a sua integração com as questões referentes ao meio ambiente, trânsito, lazer etc. Fala-se na necessidade de uma reforma administrativa, embora nesta parte não entre-se em maiores detalhes e a ênfase recaia sobre a redução da distância entre os conhecimentos técnicos e políticos, a criação de um novo sistema de informação, revisão do processo decisório etc. Simultaneamente, indica-se a importância da desburocratização para uma maior agilidade nos procedimentos relativos à aprovação de construções etc., a utilização de tecnologias modernas na administração, como o desenvolvimento do sistema de informação e a utilização de computação na oferta de bens e serviços como nas escolas.

Sobre os órgãos, propõe-se a criação ou modificação de vários deles, tais como: fortalecimento da gerência de transportes e modificação do Conselho Municipal de Transportes (ampliando sua representação etc.); transformação da empresa Carris em uma operadora modelo para o setor; deslocamento do Serviço de Recreação Pública e criação de uma Secretaria de Cultura; melhoria na capacitação do órgão executor da política urbana; criação de assessoria para cuidar dos portadores de deficiência e de uma assessoria de política cultural; formação de um órgão para coordenar a política de assistência social e de um Centro de Desenvolvimento dos Trabalhadores em Saúde com treinamento e outras atividades. Também defende-se a descentralização e ela aparece de várias maneiras: falando-se da importância da descentralização da administração de uma maneira geral; implantação dos Centros Administrativos Regionais para avançar na construção dos Centros de Bairro; revitalização e desenvolvimento dos Centros de Bairro visando desenvolver o comércio nas diferentes regiões e minimizar os efeitos dos grandes empreendimentos; disputa com o Governo Estadual de Alceu Collares sobre o comando único da saúde em Porto Alegre e a subsequente implantação dos Distritos Sanitários nas 11 subdivisões da cidade; vinculação dos órgãos de assistência social de maneira articulada com os Centros Administrativos Regionais.

Quanto ao funcionalismo, encontramos referências sobre a melhoria nas condições de trabalho em educação e sua ampliação na saúde. No geral, propõe-se melhores salários mas sem comprometer os investimentos. Ao lado disto, o funcionário deveria ser valorizado enquanto sujeito e exercer seu trabalho como função social e seriam criados fóruns de consulta ou conselhos ligados especificamente à atividade administrativa, assim como grupos de discussão por local de trabalho. Dever-se-ia, também, elaborar conjuntamente o planejamento de seu trabalho integrado.

Todas essas medidas propostas e a ressalva quanto a um papel mais ativo do Estado no plano local e o desenvolvimento econômico, devem ser complementadas. Em primeiro, são reafirmadas as orientações quanto à transparência, eficiência e democratização do poder público e a necessidade do governo tornar-se mais permeável ainda ao controle social. Ao mesmo tempo, embora não continue-se defendendo a estatização dos transportes coletivos, propõe-se um fortalecimento da empresa municipal

Carris visando-se torná-la um modelo de operação e padrão para o setor, isto é, como uma espécie de controle indireto sobre as empresas privadas e denotando, mais uma vez, a presença importante da ação governamental na regulação das atividades. A idéia de parceria aparece claramente, seja nos exemplos dos Centros de Bairro com uma ação conjunta do governo com os comerciantes das regiões, seja nas ações culturais onde os empresários deveriam ser envolvidos ou com os sindicatos nos locais de trabalho na área de saúde. Finalmente, pela primeira vez há uma indicação de um tema que será bastante divulgado no segundo governo, no caso a idéia de um espaço público não estatal, na área da saúde e especialmente nos conselhos municipal e conselhos locais.

Passando-se diretamente para a gestão de Tarso Genro, logo no início do seu governo foram tomadas iniciativas para que a sociedade respondesse à seguinte questão: qual a cidade que se queria no futuro? Daí a formação dos grupos e discussões de alguns temas, com destaque para desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano. A confluência deste processo para o I Congresso da Cidade em dezembro de 1993, levou à decisão, no evento, da origem do Plano de Desenvolvimento Econômico, à necessidade de reformular o PDDU, propostas de inovações tecnológicas e uma política de relações internacionais para Porto Alegre.[308] Desta feita, o governo, junto com a sociedade organizada, teve um papel bastante ativo em direção a uma proposta de desenvolvimento econômico e ao perfil de cidade que se queria no futuro.

Foi a partir da I Congresso da Cidade em 1993, portanto, que o tema do desenvolvimento econômico entrou pela primeira vez em Porto Alegre, já que anteriormente o assunto era somente tratado, como regra, nos âmbitos federal e estadual. Quanto às diretrizes tiradas no evento, podem ser destacadas a dinamização econômica da cidade e a qualidade de vida para os excluídos. O Plano de Desenvolvimento Econômico, por sua vez, foi lançado em 1994 através da SMIC com a Prefeitura visando ser a gestora da cidade e da economia, promovendo o desenvolvimento, buscando reduzir os impactos do desaquecimento da economia e gerando emprego e renda.[309]

Como decorrência da importância atribuída ao desenvolvimento econômico, passou-se a introduzir ou consolidar várias atividades vinculadas à tecnologia e à promoção de outros incentivos. De uma maneira geral, estes incentivos ampliaram a parceria com os micro, pequenos e médios empresários e levaram também a algumas ações conjuntas com o Governo Estadual. No campo da tecnologia, por exemplo, foi dada continuidade à IETEC, criada em 1991. O projeto apoiava o desenvolvimento de novos processos e produtos, que foram criados por micro e pequenas empresas de base tecnológica e seu modelo de gestão era formado por um Conselho Superior (com a presença da Prefeitura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, Fundação de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – CIENTEC, Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL, Sindicato das Microempresas – SINDIMICRO, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul – SEBRAE/RS e Fundação Universidade Empresas de Tecnologia e Ciências -

[308] Sobre o desenvolvimento, consultar especialmente Alonso (1997).

FUNDATEC) e uma Gerência Executiva. Implantou-se ainda o Projeto Porto Alegre Tecnópole que visava favorecer as inovações tecnológicas, envolvia empresas de qualquer tamanho e era constituido pelo Comitê de Coordenação (com a presença da Prefeitura, universidades, representantes dos empresários, dos trabalhadores e do Governo do Estado), o Conselho de Gestores e o Conselho Técnico-Consultivo.[310] Na área de financiamento, o governo tomou a iniciativa de introduzir também uma novidade importante, no caso o ICC – Portosol: criada em 1995; apoiava pequenos e micro-empreendedores; tinha natureza jurídica privada e sem fins lucrativos; era dirigida por um conselho de administração (composto por membros dos governos municipal e estadual, entidades empresariais, COP e personalidades da sociedade civil); o Município poderia exercer o poder de veto se houvesse mudança dos objetivos.[311] O ICC fornecia crédito para capital de giro para as micro, pequenas e médias empresas com taxas de juros pequenas e outras facilidades e tinha como parceiros a Prefeitura, a Associação de Jovens Empresários, a Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL) e o Governo Estadual.

Em relação ao comércio, visando inserir as micro, pequeno e médias empresas no exterior a SECAR tomou a iniciativa de criar em 1993 o Trade-Point (fornecendo informações e possibilitando negócios, organizando eventos, capacitando os micro, pequenos e médios empresários). O Trade-Point, era uma sociedade civil sem fins lucrativos e seu Conselho de Administração foi composto pela Prefeitura, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Governo de Estado, UFRGS, SEBRAE, FIERGS e a FEDERASUL.[312] Além das parcerias ligadas diretamente ao desenvolvimento econômico, podemos ainda citar o turismo. Através de estudos e reuniões com empreendedores privados, chegou-se à conclusão de que em Porto Alegre seria viável o turismo de negócio (congressos, convenções, feiras etc.). Junto com outras entidades como o Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre, o Serviço Nacional do Comércio (SENAC) e a Brigada Militar, o governo passou a oferecer cursos aos taxistas sobre turismo e através de convênio com a L&PM Editores confeccionou e publicou o Guia de Porto Alegre.[313]

Igualmente vinculadas ao tema do desenvolvimento econômico, ampliaram-se as relações internacionais de Porto Alegre com outras cidades a partir de 1993 visando torná-las mais sistemáticas. A idéia nasceu, da necessidade de adotar-se uma postura diante da chamada globalização e da formação de blocos e daí o estabelecimento de dois eixos de atuação. O primeiro objetivo, visava mais os mecanismos de intercâmbio de relações comerciais com o mercado externo, especialmente ligados aos micro, pequenos e médios empreendedores. Quanto ao segundo, iniciou-se a conexão com as grandes cidades do Mercosul (com a articulação denominada de Mercocidades criada em 1995 e através da reunião de Prefeitos) visando estabelecer cooperação em temas como comércio exterior, planejamento urbano e ambiental, desenvolvimento social e outros. Já na segunda reunião do

---

[309] Cf. Pozzobon (1998).
[310] Ver Alonso (1997).
[311] Sobre o ICC, consultar principalmente Utzig (1997).
[312] Cf. Alonso (1997).
[313] Ver Bronzatto; Vasconcellos (1997).

Mercocidades em Porto Alegre em setembro de 1996, promoveu-se um evento integrado, no caso o Encontro de Pequenas e Médias Empresas das Mercocidades.[314]

Ainda sobre o I Congresso da Cidade, outras ações continuaram sendo desencadeadas. Diretamente ligadas a uma visão geral e com um horizonte de médio e longo prazos, foram tomadas iniciativas e envidados esforços para a reforma do PDDU. Através das discussões amplas com a sociedade organizada, o tema confluiu para o II Congresso da Cidade em dezembro de 1995 e parte de suas propostas foram enviadas para a Câmara Municipal. Inclusive, com a reforma do Plano Diretor formaram-se oito regiões de planejamento.[315]

Como o desenvolvimento econômico articulava-se também com a visão de combater a exclusão social e o desemprego, é necessário apontar algumas atividades referentes às políticas sociais que viabilizaram-se em grande parte via parcerias ou ações conjuntas com entidades populares. Na área da saúde, por exemplo, para levar adiante o Projeto Saúde da Família foram contratadas equipes nos 24 postos de saúde através das associações comunitárias conveniadas com a secretaria do setor.[316] Na habitação, o DEMHAB incentivou e assessorou as cooperativas habitacionais e no final do governo já perfaziam mais de 50.[317] Com os Projetos Coleta Seletiva e Central de Compras e Vendas de Lixo Seco, ocorreu uma grande articulação entre o governo, movimentos religiosos, associações comunitárias e voluntários, onde o DMLU coletava o material e entregava para as Unidades de Reciclagem (UR). Estas unidades, que foram constituídas por pessoas sem vínculos empregatícios com a Prefeitura, eram formadas por trabalhadores associados e coordenados por entidades religiosas ou comunitárias.[318] Na assistência social, o governo estabeleceu parceria com a iniciativa privada no Projeto Sinal Verde, no caso o Grupo Distribuidor de Petróleo Ipiranga, visando apoiar e acompanhar as famílias de crianças e adolescentes que pediam esmolas nos semáforos.

No tocante a outras ações e tendo em vista uma política social articulada com a sociedade civil organizada e outras instituições, no final do governo já existiam convênios com 80 creches.[319] Através da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME) e do programa *Brincando na Rua*, as responsabilidades sobre os eventos passaram a ser divididas entre o governo e os voluntários. Já no programa *Em cada campo uma escolinha*, a Prefeitura fornecia material, assessoria técnica e pedagógica e em parceria com 30 escolinhas de futebol de várzea da periferia desenvolveram-se várias atividades. No programa *Eventos Participativos*, o governo, os atletas e as equipes em parceria determinaram toda a organização e calendário dos eventos. Quanto ao programa *Ginásio do Parque Ararigbóia*, o governo, em parceria com a Associação dos Amigos do Parque Ararigbóia, passou a administrar conjuntamente o ginásio.[320]

---

[314] Sobre o Mercocidades e o I e II Congressos da Cidade, consultar Alonso (1997).
[315] Ver Souza (1997).
[316] Cf. Pozzobon (1998).
[317] Em relação ao assunto, ver Rauber (1997).
[318] Quanto ao lixo, consultar Alonso (1997). Sobre a assistência social ver Passos; Silva (1997) e Pozzobon (1998).
[319] Ver Alvarez; Costa (1997).
[320] Cf. Rodrigues (1997).

Vejamos agora, algumas iniciativas que procuravam tornar o governo mais ágil e eficiente. No tocante à modernização administrativa e a utilização de critérios técnicos, podemos dar dois exemplos significativos. O primeiro deles diz respeito à PROCEMPA, onde foram introduzidos microcomputadores e computação baseada em redes abertas, lançou-se o provimento de acesso à Internet, no caso o Porto Web (gerando recursos para a empresa), bem como o mapa digital da cidade em CD-ROM.[321] No caso do OP e por exigência da própria população, a partir de 1994 foram introduzidos critérios técnicos e legais para facilitar as discussão das prioridades relativas às obras.[322] Em relação à integração no funcionamento dos órgãos e atividades, além da sincronização de várias ações como assistência social e saúde, merece registro o enquadramento dos Departamentos ou Autarquias que tinham uma maior autonomia, inclusive financeira. O DMAE, por exemplo, que no governo Olívio Dutra ofereceu alguma resistência para enquadrar-se no OP (dando pouca informação, não justificando a recusa de determinadas demandas dos setores populares etc.), em meados do governo de Tarso Genro passou a integrar-se mais.[323]

Quanto à municipalização, merece destaque o setor de saúde, uma vez que o Estado no plano local aumentou seu raio de ação e de regulação sobre as atividades da área. Após pressões sociais e institucionais lideradas pelo governo de Tarso Genro, foi possível a municipalização da saúde com a implantação do SUS e a transformação da Secretaria de Saúde, que antes era muito mais uma pequena prestadora de serviços, em gestora global do setor em Porto Alegre.[324] Com a municipalização iniciada em 1994, a secretaria foi transformada e, de um papel quase exclusivamente na urgência e uma condição de gestão incipiente, passou para a condição de semiplena em 1996 e exerceu um maior controle sobre a política e formulação de um projeto para a cidade. No que tange à descentralização, o credenciamento rápido da Universidade Luterana (particular) visou atender as urgências na Zona Sul da cidade através do SUS. Já nas atividades, foram desenvolvidas várias ações como o projeto Memória dos Bairros, que visava descentralizar as iniciativas na área cultura.[325]

Quanto às modificações em alguns pontos da estrutura da Prefeitura, podemos exemplificar com os órgãos e começar pelas transformações nos aspectos financeiros. No caso do DEP, através de tarifa já introduzida no primeiro governo, em dezembro de 1996 o órgão já cobria todas suas despesas de custeio e investimento.[326] A Carris (companhia municipal de transporte coletivo), a partir de 1994 foi saneada financeiramente, deixou de fazer qualquer empréstimo e em 1995 apresentava lucro líquido de R$ 626 mil e, como não acontecia desde 1973, depois de 1995 passou a pagar o ISSQN dentro dos prazos e legislação vigente.[327] Foi criada a SECAR, tendo em vista o saneamento financeiro do governo anterior e a necessidade de ampliar as atividades através de financiamentos internos e externos, especialmente de infra-estrutura urbana. Expressivo a respeito da nova secretaria, foram os

[321] Consultar Santos (1997).
[322] Ver Souza (1997).
[323] No tocante à resistência anterior do DMAE, consultar Abers (1997).
[324] A respeito da saúde, ver Mota; Castro Filho (1997) e Pozzobon (1998).
[325] Consultar Vares; Moraes (1997).
[326] Ver Schuler; Ulrich (1997).
[327] Cf. Zamin (1997).

financiamentos advindos do BID e do BNDES. Mas a SECAR terminou envolvendo-se também em projetos especiais, como o Trade-Point e na coordenação das relações internacionais da Prefeitura.[328] Quanto ao turismo, visando agilizar as atividades do setor, a EPATUR passou por várias modificações, tais como: a organização do carnaval foi transferida para a Secretaria de Cultura; o sistema de estacionamento foi deslocado para a Carris etc.[329]

No plano das políticas sociais, foi instituído o comando único da assistência social, superando a dispersão de ações e tornando a FESC a gestora da política.[330] Para atender os portadores do HIV positivo, a Secretária de Saúde criou o Centro de Orientação e Apoio Sorológico[331] e a SME, por sua vez, passou, de fato, a funcionar a partir de 1994, segundo Rodrigues (1997). Na defesa do Município, foi criada junto à Procuradoria-Geral do Município a Assistência Jurídica Gratuita, que atuou principalmente na área de regularização fundiária, garantindo o usucapião especial e a terra para fins de moradia.[332] Na regularização fundiária, visando-se ampliar o papel de gestor do DEMHAB, transferiu-se o Programa de Regularização Fundiária (PRF) da SPM para o mesmo.[333]

Quanto ao funcionalismo, diferente do primeiro governo petista, a gestão de Tarso Genro só enfrentou uma greve em 1995 e com pequena adesão da categoria. A greve foi decorrente da mudança dos índices de reajustes salariais, que até 1991 eram baseados no ICV/DIEESE e o governo resolveu adotar o IGP-M partir de 1995. Já as despesas com pessoal, entre 1993 e 1995, oscilaram entre 49,30% a 57,50% e para ampliar e melhorar o atendimento, especialmente na saúde e na educação, foi aumentado o número de funcionários, como assinala Pozzobon (1998).

Essas iniciativas de caráter interno, por sua vez, foram acompanhadas de medidas visando também democratizar o Estado. A este respeito, podemos ressaltar o ocorrido na área de saúde, onde o governo, pensando no controle social sobre o Estado, levou a extremo esta orientação e passou a submeter todo o gasto anual do setor e o respectivo acompanhamento ao conselho da área.[334] Em 1994, foi formada a Comissão Tripartite com a presença de três membros do governo, três do COP e três do Sindicato dos municipários, deliberando na Administração Centralizada e Autárquica sobre o ingresso de pessoal nos diferentes órgãos.[335] No mesmo ano, foi criada a comissão paritária com quatro membros do governo (2 da CRC e 2 do GAPLAN) e 4 conselheiros do COP, que ficou responsável pela agenda, direção e o planejamento do processo do próprio COP.[336]

A democratização do Estado, que terminou substituindo os conselhos populares como eixo central da participação no primeiro governo, passou a articular-se também com outras ampliações e objetivos como o desenvolvimento econômico e o futuro da cidade, os dois Congressos Constituintes ou outras iniciativas como a expansão do OP e as parcerias com o setor privado ou mesmo ações

[328] Consultar Utzig (1997).
[329] Ver Bronzatto; Vasconcellos (1997).
[330] Cf. Passos; Silva (1997).
[331] Ver Pozzobon (1998).
[332] Consultar Reis (1997).
[333] Cf. Pozzobon
[334] Ver Mota; Castro Filho (1997).
[335] Sobre o assunto, consultar Rodrigues (1997).
[336] Cf. Ubiratan de Souza (1997) e Pozzobon (1998).

conjuntas com outras instituições civis e setores populares e Governo Estadual. Neste sentido, o propósito era criar ou ampliar o que foi denominado de esfera pública não-estatal, cujo sentido e viabilidade dar-se-iam através do controle social sobre o Estado no plano local e de uma espécie de co-gestão. Tudo indica que esta idéia, predominante no segundo governo, já vinha sendo esboçada no período anterior ao ponto de Lima (1993), ao criticar a noção tecnocrática vigente no antigo Plano Diretor, ter afirmado que defendia uma síntese mais complexa ou uma esfera pública ampliada sem reduzir o público ao Estado e nem o privado ao econômico do mercado.

Mas foi com o segundo governo, como ressaltou Fedozzi (2000), que a idéia de esfera pública não-estatal passou a ser defendida e divulgada. Tanto foi assim que além do Ex-prefeito Prefeito Tarso Genro, que teorizou mais sobre o assunto, inúmeros titulares do seu governo igualmente assumiram esta concepção e utilizaram a expressão ou algo equivalente como indicativo do segundo governo. Para Souza (1997), por exemplo, o OP contribuiria para a criação de uma esfera pública não-estatal, onde a sociedade controlaria o Estado e instituiria um processo de co-gestão, combinando a democracia representativa com a democracia direta e expressando um processo de auto-regulamentação. Já Burmeister (1997), considerava a experiência do Cidade Constituinte um grande passo na desprivatização do Estado ao se abrir para diferentes segmentos sociais e proporcionar um espaço público de cidadania. Na formulação téorico-política de Tarso Genro sobre a esfera pública não-estatal, explicitada principalmente a partir de 1995, ou seja, ainda no seu governo, o Estado deixaria de controlar a esfera pública e seria penetrada, como na proposta gramsciana, pela sociedade civil.[337] E isto derivaria, da combinação da democracia representativa com a democracia direta,[338] a partir de esferas específicas de interesses e ligada à fusão numa nova esfera do público e do privado. Este novo espaço público, que teria que ser concebido fora da idéia antiga de estatização,[339] seria público mas não estatal e nem residiria também no lugar civil do mundo privado. Assim, a esfera pública não-estatal significaria a fusão entre Estado e sociedade no público, onde as decisões não seriam controladas e nem determinadas pelo Estado, mas induzidas pela sociedade civil. Mas, evidentemente, os indivíduos ou entidades deixariam de demandar seus interesses específicos e seriam pressionados para o universal, como no COP, Conselhos Tutelares etc.

Fica claro, por conseguinte, que a idéia de esfera pública não-estatal representa uma inflexão na diretriz petista, já que, ao invés da estatização, segundo seus formuladores estaria-se construindo algo novo e diferente. Mesmo envolvendo o papel ativo do Estado, não significaria mais um estatismo no sentido dele controlar a sociedade mas, ao contrário, a sociedade de certa forma é que determinaria a ação governamental. Com isto, também passa-se a compreender porque o segundo governo, ao considerar o OP como uma instância não-estatal, combateu a proposta de sua regulamentação em lei. Para se ter uma idéia, em 1995 um vereador da oposição tentou sem sucesso regulamentar o OP, o que

[337] Para Fedozzi (2000), este ponto seria o central na visão de Tarso Genro.
[338] Para efeito de um maior detalhamento da visão de Tarso Genro, ainda enquanto Prefeito, nos baseamos numa palestra que ele deu na Universidade de Ijuí no Rio Grande do Sul. Cf. Genro (1996a). Ver também Genro (1997b; 1997c).
[339] Apesar de fugir ao âmbito do nosso trabalho, seria interessante registrar que a concepção de Tarso Genro parece passar, também, por autores como Hannah Arendt e Juergen Habermas.

esbarraria na visão de que ele materializaria uma esfera pública não-estatal.[340] Esta visão, é também claramente expressa por Souza (1997) ao afirmar que o OP já estaria legalizado na LOM, mas sua regulamentação seria feita de forma autônoma pela sociedade. No início de 1996 como lembra Pozzobon (1998), os vereadores da oposição, tendo em vista o ano eleitoral, quiseram regulamentar o OP e exercer um maior controle sobre o processo através de lei, mas o governo petista e participantes do OP não apoiaram e ele continuou da mesma forma.

3.3.3. Governo Raul Pont (1997-2000): da esfera pública não-estatal à proposta do Modo Democrático e Popular de Governar

No tocante ao terceiro governo, poderíamos dizer que, de certa forma, sua marca está contida em grande parte na fala do próprio Prefeito. Para Raul Pont, não dever-se-ia abdicar de um Estado regulador, seja na tributação seja na distribuição de renda. Prosseguindo, afirma que nunca poderia-se aceitar o mercado como o definidor do desenvolvimento econômico.[341] Como apontamos, essa ênfase maior ainda no papel ativo do Estado, no geral e especificamente no plano local, já estava evidente na proposta de governo durante a campanha eleitoral.[342] Apesar do segundo governo ser caracterizado pela idéia de consolidação, ampliação e aprofundamento das propostas e práticas dos governos petistas anteriores, seu programa também introduz algumas mudanças na continuidade.

O papel mais ativo do Estado, seria projetado de várias maneiras. Em primeiro lugar, a participação popular passa a constituir o eixo central do governo e não mais apenas uma das diretrizes gerais e, ao materializar-se na democracia participativa, traduzoria de certa maneira a proposta de um novo governo e um outro estilo de fazer política. Assim, a gestão de Porto Alegre não seria, de agora em diante, apenas uma administração diferente, exitosa etc., mas uma espécie de novo modelo político a ser seguido e generalizado. Em segundo, o novo modelo ou padrão, por sua vez, também vai incidir no terreno da economia e de outras áreas. Tanto é assim, que o texto trata de forma sincronizada de vários itens como O Modo Neoliberal de Governar, o Modo Democrático e Popular de Governar, Por uma Cidade Construída com Participação Popular, Saudável, Solidária e Democrática, Propostas de Governo e Gestão Pública. E o que perpassa o texto, no plano político, em grande parte, é exatamente a contraposição entre a proposta de democracia participativa e o modelo associado ao neoliberalismo.

Vejamos sinteticamente, algumas comparações estabelecidas. Enquanto O Modo Neoliberal de Governar dos governos estadual de Antônio Brito e federal de Fernando Henrique Cardoso teriam submetido o Estado ao grande capital internacional, contrariado a maioria da população brasileira, privatizado o Estado, desmontado o aparelho público e os serviços sociais e inviabilizado a cidadania, O Modo Democrático e Popular de Governar seria caracterizado por ações bastante distintas e mesmo contrárias aos governos anteriores. Neste sentido, as duas gestões petistas já teriam mostrado um modo

[340] A este respeito, ver Navarro (1997).
[341] Sobre isto, cf. Pont (1997).
[342] Ver PROGRAMA ... (1996).

diferente de governar através da democracia participativa, inversão de prioridades, visão de mundo baseada na solidariedade, viabilização de um projeto de cidade com qualidade de vida, políticas sociais, inclusão social, desenvolvimento econômico e uma gestão pública alternativa.

Prosseguindo com a contraposição, fixa-se uma visão geral e um projeto de cidade a ser mais desenvolvido e consolidado e ressalta-se, em três planos, o que já teria sido construido pelos governos petistas. Assim, existiria em Porto Alegre uma cidade saudável (com infra-estrutura básica para todos, saneamento ambiental, saúde integral, projeto de desenvolvimento sustentável, democratização da cultura etc.). Também haveria uma cidade solidária (fomentando o desenvolvimento econômico, descentralizando recursos, promovendo a economia popular, combatendo as desigualdades e a exclusão social, fomentando economicamente os setores excluídos, promovendo a distribuição de renda, criando instrumentos de controle social e econômico em defesa dos direitos humanos, combatendo o desemprego, procurando gerar emprego e renda, solidarizando-se com as cidades do mundo inteiro etc. Uma cidade democrática (democracia como núcleo da cidade, articulando a democracia participativa com a democracia representativa, incentivando a participação popular como prioridade de governo, aplicando o dinheiro público de acordo com a decisão da população no OP, governo e sociedade decidindo de comum acordo quanto às políticas públicas, generalizando as esferas públicas não estatais, descentralizando o poder e as atividades, promovendo a transparência, dialogando com o funcionalismo para a reforma do Estado visando otimizar e qualificar o trabalhos, os serviços e os investimentos. Por fim, defende-se a consolidação da articulação das cidades através da Mercocidades criada em 1995, que visava trocar experiências e integração para melhorar a vida das respectivas populações e criar uma alternativa de desenvolvimento.

Para o terceiro governo, portanto, o objetivo seria aprofundar mais ainda o tipo de cidade referido e daí um item denominado Propostas de Governo. Vejamos sinteticamente as proposições mais importantes e diretamente relacionadas ao Estado no plano local, uma vez que grande parte das porpostas já foram mostradas na análise das outras diretrizes. Um ponto central e que norteia grande parte da proposta e que embasou o terceiro governo petista, foi a visão do Estado enquanto um gestor político da economia, conjuntamente com outros agentes econômicos. Neste sentido, portanto, é que é atribuida uma grande relevância ao Plano de Desenvolvimento Econômico e destaca-se o fomento, a indução, a articulação e o direcionamento de políticas efetivas para o desenvolvimento. Daí também a idéia de que se deveria favorecer uma economia popular ancorada nos pequenos produtores, o combate ao desemprego e a geração de renda, bem como o papel de regulação do mercado. Diretamente colado a um Estado ativo e regulador, vamos encontrar a centralidade do planejamento e que se manifesta através de várias direções, tais como: proposta de adoção do Plano Plurianual; planejamento participativo ligado aos horizontes de médio e longo prazos e contraposto à lógica do mercado concentrador e gerador de miséria; criação das oito regiões do planejamento e do novo Conselho de Desenvolvimento Urbano já decidido no II Congresso da Cidade. Outro ponto central diz respeito à integração. Assim, fala-se da necessidade das políticas sociais integrarem-se às ações do

desenvolvimento econômico e propõe-se algumas iniciativas. Na saúde, precisariam ser incorpordas as políticas do setor da Região Metropolitana. Já nas escolas do segundo grau, deveriam ser formados cidadãos para incidir no Plano de Desenvolvimento Econômico da Cidade. Quanto à assistência social, tornava-se necessário articular setorialmente suas ações com as da saúde, educação, habitação, desenvolvimento econômico, geração de renda e abastecimento.

A esses aspectos destacados, deveríamos ainda enfatizar outros como o controle público, a descentralização, a parceria e a democratização do Estado. Quanto ao controle público, ele é referido, dentre outras coisas, na saúde e no OP. No primeiro caso, aponta-se a importância do seu exercício na destinação e qualidade dos serviços, no OP ressalta-se a sua contribuição para o controle da sociedade sobre o Estado. Passando-se para outro ponto, lembra-se que a descentralização seria entendida como ampliação e co-gestão do Estado, ligada à sua democratização e representaria uma prioridade especialmente através de uma programação e controle da execução dos serviços de forma conjunta, ou seja, governo via Centros Administrativos (população participando ativamente para escolher o coordenador) e população e o incentivo de fóruns de serviços regionais. Além do mais, defende-se a criação de gerências distritais de saúde, a formação dos Centros Municipais de Educação dos Trabalhadores (CMET) nos Centros de Bairro, a municipalização da assistência social e o fortalecimento das CRAS e sua consolidação nas regiões, o desenvolvimento de ações culturais em todas as regiões, o apoio ao novo Código Nacional de Trânsito e sua municipalização nas fiscalizações e a descentralização do atendimento ao público em relação aos serviços tributários

Sobre as parcerias, propõe-se a criação do MOVA articulada com o movimento social, a continuidade do trabalho do segundo governo no repasse de verbas e o aumento dos convênios com as creches comunitárias. Defende-se a realização de parcerias com Ligas Esportivas, federações, clubes, Associações Comunitárias e iniciativa privada em esportes e recreação para atender as comunidades nas regiões e a construção de unidades habitacionais com empreendedores privados. Quanto à democratização do Estado, além da proposta da criação de vários conselhos setoriais, conferências e outros canais de participação, chama-se a atenção para a necessidade do seu aprofundamento através do controle popular e do gerenciamento dos serviços. Neste caso, ressalta-se o controle já existente nas obras, nos fóruns de serviços nas áreas do OP, o gerenciamento dos serviços por programa e aponta-se para o aprofundamento e qualificação da Comissão Tripartite.

Fica claro, portanto, que a proposta referente ao Estado no plano local coloca-se ao mesmo tempo como ampliação, consolidação e avanço (criação de uma secertaria de direitos humanos e de um sistema de defesa do consumidor etc.) em relação aos governos petistas anteriores. Do ponto de vista de uma visão mais geral, além dos elementos já citados, poderíamos ainda enfatizar algumas propostas como a de um planejamento popular e democrático (orçamento participativo, planejamento de médio e longo prazos e descentralização no contexto da democracia), de uma administração e recursos humanos contendo linhas de ação da reforma do aparelho estatal e o estabelecimento de uma estratégia compatível com isto. Neste caso, acentua-se a disputa com o chamado modelo neoliberal e a

correspondente necessidade de uma aliança com os trabalhadores da Prefeitura através de um amplo acordo institucional, um novo modelo de gestão ou Modelo de Gestão Participativo com Controle Social, como é chamado. Assim, estariam contempladas a redução dos níveis hierárquicos, o fortalecimento do planejamento e do gerenciamento participativo, a efetiva descentralização administrativa, o estabelecimento do vínculo da moderna tecnologia com a transparência, a qualificação das relações de trabalho, o compartilhamento dos ganhos de produtividade etc.

De uma maneira ampla, diríamos que a diretriz referente ao Estado no plano local e defendida na campanha eleitoral foi implementada. Dividindo as iniciativas do terceiro governo petista em diferentes áreas, poderiamos destacar as seguintes: democratização do Estado, descentralização, modificações na estrutura e funcionamento interno, funcionalismo e as parcerias.

Quanto à democratização, já vista em grande parte quando tratamos da participação popular, caberia muito mais destacar algumas informações básicas e especialmente a consolidação e desenvolvimento das atividades dos governos anteriores. A este respeito, podemos apontar inicialmente a ampliação do OP com a expansão do COP através da instituição de uma coordenação com 8 conselheiros e 4 do governo, o maior controle da população sobre os representantes e a extensão do mesmo OP para setores específicos como as escolas, a assistência social e a Procuradoria Geral do Município.[343] Outra forma de abertura do Estado para a participação da sociedade, deu-se, como já vimos também, através da formação e fortalecimento dos conselhos setoriais e institucionais, como a criação do novo Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e a proposta para iniciar-se um conselho ligado a um Sistema Municipal de Gestão de Planejamento, bem como a organização efetiva, rearticulação, dinamização ou atualização dos Conselhos Tutelares, do Conselho de Ciência e Tecnologia, do Conselho de Comunicação, do Comathab e do conselho ligado ao abastecimento.[344] Acrescente-se a formação, fortalecimento ou proposta de fóruns, conferências ou outras formas, tais como: instituição do Fórum do Turismo, do Fórum Metropolitano de Economia Popular Solidária, Fórum Municipal Indígena de Porto Alegre, I Fórum em Defesa da Cultura e a proposta de um Fórum Regional de Planejamento a partir das 8 regiões de planejamento do OP; criação da Comissão Municipal de Emprego; realização da I Conferência Municipal de Desenvolvimento Econômico, da I e II Conferência Municipal de Direitos Humanos, 1ª Conferência Municipal de Habitação e Primeira Conferência Municipal de Esportes, Recreação e Lazer; I e II Seminário Mulher e Economia Solidária. Quanto a outros eventos, podemos citar o Segundo Congresso de Educação da Rede Municipal de Ensino e principalmente a realização do III Congresso da Cidade em maio de 2000. Dentre as deliberações gerais deste último, devem ser destacados dois itens, no caso a proposta de criação de um Fórum de Gestão Pública Democrática e a organização de uma Conferência Municipal sobre Democracia e Gestão do Estado.

---

[343] Sobre o OP, consultar Passos; Olegário Filho (2000), Pont (2000b), Azevedo (2000), Favreto (2000) e PRÊMIO ... (2000).
[344] Em relação aos conselhos, ver Pont (2000b), Silva (2000), Fortunati (2000), Pantaleão (2000), Chagas (2000) e Burmeister (2000). No tocante aos fóruns e as outras modalidades, cf. Pantaleão (2000), Burmeister (2000), Bauer (2000), Kiefer (2000), Silva (2000) e Rodrigues (2000). Quanto aos congressos, ver III CONGRESSO ... (2000), Passos; Olegário Filho (2000), Fortunati (2000) e Azevedo (2000).

No que se refere à descentralização,[345] ela foi mais orientada pela estrutura já existente do OP e pelo objetivo de melhorar a oferta de bens e serviços, ou seja, não partiu-se para a formação de subprefeituras ou coisa do gênero. Podemos citar os seguintes exemplos: a revitalização dos Centros de Bairro visando fomentar a economia no local; a constituição dos Centros Administrativos Regionais em todas as regiões do OP; a consagração das regiões do OP e das 8 regiões do novo Plano Diretor; a ampliação para todas as regiões do OP e o aumento de 10 para 27 dos Núcleos de Apoio Sociofamiliar; o Programa de Descentralização da Cultura.

Passando-se para as modificações na estrutura e funcionamento interno do governo,[346] ela é remetida em grande parte para a modernização administrativa. Neste sentido, a ação foi mais direcionada para a tentativa de melhorar a eficiência e qualidade dos serviços, mudanças nos processos organizacionais, capacitação em planejamento, introdução de nova tecnologia e as relações com o funcionalismo. Sinteticamente, poderíamos apontar algumas mudanças signficativas. Devido à importância do futuro da cidade e do novo plano diretor, a Secretaria de Planejamento readquiriu um espaço importante visando adotar uma postura propositiva e imprimir uma maior articulação entre os órgãos através dos projetos urbanos. Em função da proposta para melhorar os serviços e dar um novo salto no desenvolvimento econômico, a parte de informática foi bastante acelerada. Para se ter uma idéia, foram implantadas 120 redes locais interligando todos os órgãos do governo, introduziu-se laboratórios multimídia e internet em 40 escolas da rede municipal e informatizou-se as consultas na área de saúde. Para conferir maior visibilidade às ações governamentais, criou-se a Coordenação de Políticas Públicas de Comunicação e, ao levar-se em conta a exclusão social, foi formada uma Coordenação de Direitos Humanos, junta ao Gabinete do Prefeito e com várias assessorias como Juventude, Mulher, Livre Orientação Sexual e outras.

Sobre o funcionalismo, manteve-se no geral a mesma relação dos governos anteriores com a continuidade do reajuste bimestral a partir do Índice de Preços do Mercado (IGP –M). Intensificaram-se os treinamentos e capitacitação em planejamento e gestão e desenvolveram-se algumas ações para a saúde do funcionário como o incentivo à organização de Cipas e implementação de um plano de asssistência médico-hospitalar, bem como a proposta uma previdência no âmbito municipal.

Passando-se para o último aspecto a ser destacado, no caso as parcerias, elas podem ser vistas sob ângulos diferentes. O primeiro deles, remete para a tentativa do terceiro governo petista de ampliar a ação do Estado no plano local, incorporar os chamados excluídos através de uma maior e melhor oferta de bens e serviços, a geração de emprego e renda e estimular uma postura associativa.[347] Daí a promoção de atividades como os mutirões em habitação, os convênios com as creches comunitárias (115 em 2000) e principalmente a criação do MOVA (153 turmas em 2000) etc. O segundo ângulo, diz respeito ao estabelecimento de parcerias com universidades, entidades de trabalhadores e

[345] No que toca à descentralização, consultar ADMINISTRAÇÃO ... (1998), OUTROS ... (2000), Pantaleão (2000), Passos; Olegário Filho (2000), Bento Filho (2000) e Kiefer (2000).
[346] Nesta parte, ver Collar (2000), Santos (2000), Burmeister (2000), Bauer (2000), Chagas (2000) e BIMESTRALIDADE ... (2000).

especialmente com micros e médios empresários, objetivando consolidar a chamada economia popular, envolver outras instituições, fortificar a aliança com este setor do empresariado e não estimular a centralização do capital. Ao mesmo tempo, outras parcerias foram criadas com áreas diferentes dos empresários (microeletrônica e semicondutores), com prefeituras da região metropolitana (aterro sanitário) e governo estadual (usina de reciclagem).[348]

3.4. A continuidade na mudança e o modo portoalegrense de governar

Para Adeli Sell, vereador do PT em Porto Alegre entre 1997 e 2000, o sucesso, a consolidação e a continuidade do partido na cidade deve-se, principalmente, ao fato do programa nacional ter sido colocado em prática na capital gaúcha. Para justificar isto, ele aponta a unidade partidária, concepção mais aberta de alianças e outros elementos já referidos anteriormente.[349] Essa observação do parlamentar petista, evidentemente, traz um conjunto de implicações teórico-políticas. A primeira delas, diz respeito ao significado mais geral no que se refere à questão partidária. A segunda, remete para as concepções expressas e subjacentes que nortearam, até 2000,[350] a experiência de partido governante do PT em Porto Alegre. A terceira, é a necessidade entender-se o que foi formado no decorrer do tempo e que permitiu a continuidade e as mudanças.

Sobre a questão partidária, vista de maneira mais ampla, o que se encontra é o exercício de um partido programático e governante no plano municipal, seja adaptando as orientações programáticas nacionais e elaborando propostas no âmbito local, seja aplicando estas orientações no governo ou atestando a convivência relativamente harmônica entre as instâncias partidárias e o governo municipal.

Quanto à segunda questão, no caso as concepções que presidiram o PT e seus governos locais, o que pareceu predominar foi a idéia gramsciana de disputa de hegemonia, de guerra de posição e a de processo ligada a ambas. Assim, não é por acaso que membros do primeiro governo petista afirmem isto claramente ao ressaltarem que o PT gaúcho herdou as discussões sobre o revolucionário e teórico italiano.[351] E essa influência ou herança, como queiramos, manifesta-se de várias maneiras, através de como os sucessivos governos foram administrando a cidade e de suas respectivas propostas, a partir de trabalhos escritos ou entrevistas dos diferentes prefeitos do partido. No caso de Olívio Dutra, a presença de Gramsci manifesta-se, direta ou indiretamente, através da visão de processo e da importância da aprendizagem, inclusive já em 1980.[352] Fica mais clara em 1991 durante seu governo[353]

---

[347] Sobre este tipo de parceria, dentre outros ver Pont (2000b), Bento Filho (2000), Finger (2000), PROGRAMA ...(2000), CRECHES ... (2000), MOVA (1998) e ROTARY ... (2000).
[348] Consultar no tocante a este aspecto da parceria Pantaleão (2000), Silva (2000), Campani; Mello (2000), USINA ... (2000) e ATERRO ... (2000).
[349] Ver Sell (2000).
[350] Como já ressaltamos, nossa análise termina no ano 2000 e, por conseguinte, não aborda possíveis transformações após esta data.
[351] É o caso de Adão Clóvis dos Santos, Coordenador Social do DEMHAB no governo de Olívio Dutra. Ver Santos (2000).
[352] Cf. Dutra (1980).
[353] Já em 1991, o então Prefeito indicava claramente a necessidade de aprendizagem do governo nas suas diferentes relações, com o partido, a população etc. Acrescentava a relevância da construção, do processo etc. Cf. Dutra (1992).

e mesmo em outras ocasiões, em que ele reflete sobre sua experiência, como em 1997.[354] Em 1998, num depoimento para a televisão durante a campanha para o governo estadual, Olívio Dutra volta a falar que aprendeu muito com o povo no OP, de como priorizar etc.[355] Finalmente, já como governador do Rio Grande do Sul em 2001,[356] volta a enfatizar o processo e refere-se, várias vezes e explicitamente, à hegemonia.

Sobre Tarso Genro, mesmo procurando absorver também as idéias de outros autores, o peso de Gramsci é também visível, ao ponto de ser apontado por Abers (1997a). Sinteticamente, mesmo levando em conta algumas reorientações teóricas ou a inclusão de novos temas, poderíamos ressaltar alguns elementos básicos derivados da sua leitura de Gramsci, tais como: importância da disputa de hegemonia; necessidade de uma visão de longo prazo e da construção de uma nova estratégia; prefiguração de uma nova sociedade ou algo do gênero; relevância da sociedade civil e das várias faces e dimensões da sociedade; partido de massas e socialista como algo imprescindível; críticas ao corporativismo do movimento e ao dogmatismo; complexidade do Estado burguês (ampliado, estatização da sociedade civil etc.); uma das inspirações para a crítica ao modelo soviético etc.[357]

Já Raul Pont, em que pese trabalhar o conceito de hegemonia num sentido mais estrito dos planos político e ideológico, em ocasiões distintas a expressão é utilizada de forma recorrente, especialmente a partir de 1985 [358] ou mesmo em escritos posteriores.[359]

No tocante à terceira questão, consideramos que um dos elementos centrais para entender a experiência na capital gaúcha, explicitado várias vezes e de forma rápida por Raul Pont, é que, antes e durante o período de partido governante, o PT de Porto Alegre sempre adotou claramente uma postura de partido programático. O programa ou a visão de proposta nunca deixou de constituir algo relevante para o partido e os sucessivos prefeitos e, o que também é significativo, o programa foi e continuou encarado como construção coletiva.[360] A esse respeito, bastaria lembrar que todos os programas ou propostas dos governos municipais foram feitos coletivamente e que os outros partidos da Frente Popular, de uma maneira ou de outra, igualmente tiveram participação. Expressivo também, nas eleições para o governo estadual em 1998, repetiu-se a prática do programa ser algo coletivo. Assim, a Frente Popular (PT, PC do B, PSB e PCB) elaborou conjuntamente a proposta.[361]

E esta postura quanto ao programa, inclusive, é expressa claramente e podemos dar alguns exemplos. Quanto a Olívio Dutra, referindo-se às prévias de 22 de março de 1990 que escolheria o candidato do PT ao governo do Rio Grande do Sul, ele ou Tarso Genro, faz várias observações.

---

[354] Referindo-se à greve do funcionalismo municipal durante seu governo, Olívio Dutra novamente aponta a necessidade de construir-se uma relação no processo e com muita paciência. Ver Dutra (1997).
[355] A este respeito, consultar Marques (1998).
[356] Cf. Dutra (2001).
[357] Evidentemente que fugiria ao nosso trabalho, uma análise do pensamento de Tarso Genro. Além do mais, suas idéias aparecem num conjunto muito variado e amplo de textos. Mesmo correndo o risco de uma certa desatualização sobre a influência de Gramsci, ver especialmente Genro (1990). Para uma crítica ao pensamento de Tarso Genro, consultar Braga (1998).
[358] Ver (1985).
[359] Cf. Pont (2000).
[360] Dentre outros, ver Pont (1999; 2000a).
[361] Consultar Marques (1998).

Afirma Olívio Dutra, por exemplo: sua postulação para a candidatura decorreria de sua biografia política dentro do PT e não devido a diferenças programáticas com Tarso Genro; o programa seria uma obra do coletivo partidário e não de alguém em particular; referindo-se especificamente à chamada globalização e reforma do Estado, diz Olívio Dutra que não tratava-se de buscar originalidade, mas o PT já teria acúmulo e que, na verdade, o importante seria coparticipar da elaboração com agentes políticos dentro e fora do PT; volta a dizer que as prioridades não seriam de uma pessoa, mas do PT e da Frente Popular, pois personalizar tornaria secundários os compromissos e os interesses do modo petista de governar.[362]

Um outro aspecto central, inclusive ressaltado por Abers (1997a), diz respeito ao papel ativo atribuído pelos três prefeitos ao Estado no geral e ao governo municipal em particular, no sentido de que ele foi encarado e tratado como um agente, ao mesmo tempo com grande importância, a ser democratizado e renovado.[363] Não é por acaso que Laranjeira (1996) afirme que o OP instituiu a transparência, tornou o Estado público com participação direta e, simultaneamente, rompeu com o clientelismo. Mas rompeu também, ainda para a autora, com a visão estatista-assistencialista ligada ao Estado do Bem-Estar e igualmente com a visão neoliberal do Estado mínimo. Que Dagnino (1994) refira-se ao uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. E, para não nos alongarmos em demasia, que Santos (2002) acentue as transformações no relacionamento entre Estado e os cidadãos.

Evidentemente que ocorreram erros, existiram limites e que a continuidade da experiência de partido programático e governante em Porto Alegre não está dada para sempre. E que, como vimos, ocorreram várias reorientações ou mesmo inflexões nas diretrizes, como as atinentes à participação popular (abandono da idéia de conselhos populares, inclusão de novos segmentos na participação e outras), na inversão de prioridades (importância das demandas institucionais, grandes obras para a cidade como um todo etc.) e no Estado no plano local (controle do Estado e não estatização, parcerias e outras). Mas, diferente de Fortaleza e São Paulo, elas estavam integradas num processo mais geral, vinculadas em parte às transformações do programa nacional, articuladas a uma reorientação programática mais sistemática e sem grandes concessões de princípio ou ideológicas. É neste sentido, portanto, que falamos de continuidade na mudança. Ou, como diz Olívio Dutra, o seu governo foi o anunciador dos novos tempos e o desbravador do caminho, o de Tarso Genro desenvolveu o projeto e o de Raul Pont procurou aperfeiçoar e radicalizar a democracia em Porto Alegre. Os dois governos municipais posteriores ao seu, portanto, alargaram a trilha inaugurada.[364]

[362] Cf. Dutra (1998).
[363] Ver os textos citados e Dutra (1992a), Pont (2000) e Genro (1997a).
[364] Ver Dutra (1998).

CONCLUSÃO GERAL

Ao iniciar este trabalho, perguntávamos: qual o conteúdo teórico-político do programa do PT e como ele teria rebatido nos seus governos? A interrogação ou problema de pesquisa, por sua vez, remetia para uma hipótese ou questão geral que iria nortear a pesquisa, ou seja, o partido seria programático e governante. Em outras palavras, estaria ligado às funções ou atividades programática e governativa no período estudado, no caso entre 1979 e 2000.

Consultando a literatura internacional mais direcionada especificamente para os aspectos referidos, observamos que não havia um consenso sobre a natureza, a situação e as funções ou atividades dos partidos. Ao procurar examinar as análises relativas a isto, especialmente a partir da síntese de Meneguello (1998), passamos a dividí-las em dois grandes blocos. Para o primeiro, que era baseado no estudo de Kirchheimer (1990), desenvolvida por Offe (1984) e tocada por Lawson (1994) e outros, os partidos estavam decadentes e cada vez mais indiferenciados ideológica e programaticamente. Já o segundo, materializado pricipalmente nos trabalhos de Mair (1994;2000), também realçava a indiferenciação entre os partidos e levantava a possibilidade de um esvaziamento crescente, mas, simultaneamente, considerava que teria havido um deslocamento das funções partidárias. Com isto, a única função relevante seria a governativa. Entretanto, separando-a das demais e tratando os partidos como uma espécie de elemento do Estado.

Acrescentamos, ainda, um terceiro bloco, com ênfase nas análises de Cerroni (1982), Beyme (1986), Budge e Keman (1990), Lijphart (1990) e Epstein (1993), onde o que sobressaia eram as transformações dos partidos e de suas atividades e não, propriamente, a indiferenciação e desimportância. Todavia, o conjunto da literatura internacional, de uma maneira ou de outra, terminava tomando como ponto de partida (e de chegada), o sistema parlamentarista na Europa ou o presidencialismo nos Estados Unidos. Dessa forma, apesar das relevantes contribuições e questões levantadas, indiretamente fechava as portas para um partido programático e governante sob o presidencialismo. Neste sentido, o PT poderia ser considerado como um partido não anunciado.

Já no tocante à literatura sobre os partidos brasileiros, não obstante a predominância da continuidade de uma visão negativa sobre eles, abriam-se duas possibilidades.[1] A primeira, acentuava a fragilidade, incoerência, reduzida base social e outros elementos atribuídos aos partidos e destacava, quase sempre, a exceção do PT. O que não resolvia o problema, uma vez que ele era considerado, implicitamente, algo exdrúxulo, apontava-se quase exclusivamente suas funções representativa e programática e não a governante e as relações entre elas. Já a segunda possibilidade, relacionada à literatura mais recente sobre o Brasil, com destaque para Meneguello (1998) e Figueiredo e Limongi

[1] Devido ao grande número de trabalhos citados e as diferenças entre eles, remetemos o leitor para a *Introdução* da Tese.

(1999), mostrava, de uma forma ou de outra, que não somente o PT mas outros partidos desempenhavam, embora menos, as funções programáticas e governativas.[2]

Como tínhamos adotado uma hipótese ou referência geral visando guiar nossa análise, ou seja, o PT teria atuado como um partido programático e governante entre 1979 e 2000, isto requeria inicialmente que se conceituasse o programa partidário de forma mais precisa e o caráter de partido governante. Em relação ao conceito de programa partidário, preferimos tratá-lo de maneira mais ampla e, ao mesmo tempo, operacional. Neste sentido, e baseando-nos em Pizzorno (1990), o associamos diretamente ao que os partidos diziam através de seus documentos oficiais e outras fontes (entrevistas de líderes etc.), deixamos de reduzí-lo a simples declarações ideológicas gerais ou a programas e plataformas eleitorais e passamos a incluir, além das dimensões de curto e médio prazos defendidos por Cerroni (1982), as políticas públicas como uma de suas atividades, como propunha Epstein (1993). Desta feita, o programa passou a ser visto como a materialização da função programática e composto de princípios ou valores ou ideologia, diretrizes gerais e orientações setoriais (propostas de governo, atividades eleitorais, sindicais etc.). Para captar o seu sentido teórico-político geral, enfatizamos dois aspectos centrais, no caso a localização da origem das idéias e das propostas e a identificação dos principais autores, especialmente no que concerne aos princípios e valores.

Num primeiro momento, privilegiamos a atenção nas diretrizes gerais e fixamos, ao adaptar o esquema de Panebianco (1990), duas variáveis em termos amplos, no caso a independente (institucional e a ligada aos movimentos sociais) e o programa (dependente). Em seguida, analisamos o programa nacional e como as diretrizes rebateram nos governos municipais petistas de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre. Com isto, passamos a verificar a hipótese nos termos deste trabalho, isto é, adotando mais um procedimento qualitativo.

Quanto à condição de partido governante ou função governativa do PT, tomamos como principal referência teórica os trabalhos de Beyme (1986) e principalmente de Budge e Keman (1990), onde os autores destacam a influência e as diferenças dos distintos partidos relativas às políticas ao assumirem o governo. No nosso caso, ao invés de centrar a atenção nas políticas, ou nos cargos como faz Meneguello (1998) em relação ao Brasil, trabalhamos com as diretrizes gerais participação popular, inversão de prioridades e mundança do Estado no plano municipal.

Do ponto de vista do percurso analítico mais geral, adotamos o esquema de Panebianco (1990). Assim, explicamos como emergira o PT e seus vínculos com as funções programática e governativa, como formara-se seu programa e projetara-se para seus governos e, ao mesmo tempo, como suas diretrizes gerais foram absorvidas, que obstáculos enfrentaram, que inflexões ocorreram e o que foi implementado, especialmente em relação aos governos municipais estudados. A partir disto e num diálogo recorrente em relação ao programa do PT, procuramos reconstituir a própria emergência do partido, a conformação de seu núcleo programático e as respectivas transformações ao longo do

[2] A este respeito, Meneguello (1998) ressaltava o trabalho de Lawrence S. Graham sobre o assunto. Neste caso, o autor cita principalmente os governos municipais do PT em São Paulo e Porto Alegre e o governo estadual do PSDB no Ceará. Ver Graham (1995).

tempo, que direções foram tomadas e quais os principais conteúdos teórico-políticos, modificados, excluídos e incorporados na sua trajetória entre 1979 e 2000.

O esquema de Panebianco (1990), não obstante situar-se no parlamentarismo europeu e presidencialismo norteamericano e centrar sua atenção no plano da estrutura organizativa, forneceu elementos imprescindíveis para a compreensão do PT, tais como: aspectos principais do programa, relevância do momento inicial, tipos de transformações ao longo do tempo, mudanças decorrentes da interação do partido com o entorno ou ambiente externo etc.

Passemos então, a sintetizar o vínculo do PT com a função programática e em seguida com a função governativa ou, em outras palavras, demonstrar sua condição de partido programático e governante entre 1979 e 2000. Para tanto, lembremos inicialmente que o conteúdo inicial do programa partidário foi formado por diferentes partes originadas principalmente da visão dos sindicalistas, esquerda organizada de corte marxista, cristãos e intelectuais. Neste sentido, a visão dos valores ou ideologia, no caso a democracia e o socialismo, bem como as diretrizes participação popular, inversão de prioridades e mudanças referentes ao Estado embutiam uma gama variada de significados e de acordo com os segmentos referidos. De qualquer forma, porém, materializava o que chamamos de núcleo central do programa ou seus elementos mais importantes.

Mas este núcleo central, determinado na formação do partido principalmente pela variável movimentos sociais (em especial as lutas sindicais do ABC paulista), vai apresentar algumas características que conformarão as particularidades do PT. Inicialmente, e distinto de outros partidos, o programa vai sendo construído em um terreno movediço, isto é, de modo processual. A este respeito, é bem significativo que o próprio PT adote tal postura como um procedimento normativo e traço relevante do partido. Com isto, compreende-se porque os princípios e as diretrizes, mesmo fixadas genericamente como aspectos centrais da proposta, adquirem sentidos diversos e vão transformando-se ao longo do tempo e de acordo com a interação do programa com o entorno, como diria Panebianco (1990). De um lado, mantinha-se, como regra, os temas fundadores e, de outro, estes mesmos temas iam sofrendo modificações no seu conteúdo teórico-político. O programa e o partido como um todo, portanto, não estavam claramente definidos e nem delineadas de antemão a trajetória e os caminhos, isto é, o PT emergia de forma não anunciada.

Essas ressalvas são importantes, porque remetem à necessidade de relativizar as análises mais habituais sobre o programa partidário e suas respectivas transformações. Como regra, fixa-se os princípios ou ideologia ou outros aspectos importantes do partido como algo dado e em seguida aponta-se e analisa-se as principais mudanças. O trabalho de Offe (1984), por exemplo, registra e critica a metaformose da social-democracia ao compará-la às propostas iniciais de um partido socialista de cunho marxista e atribui a este mesmo partido uma crescente indiferenciação ideológica frente às outros. Quanto a Panebianco (1990), mesmo apontando a flexibilização dos valores ao longo do tempo e não sua extinção, parte do pressuposto de que a ideologia inicial ou princípios fundadores,

como ele os chama, teriam sido plantados anteriormente numa base sólida e não propriamente movediça.

Retomando de forma rápida a periodização por nós adotada sobre o programa do PT, observamos que entre 1979 e 1982 a sua emergência a partir do sindicalismo vai ser determinada principalmente pela variável movimento social (principais líderes fundadores, apoio de outros segmentos etc.) e deixa uma marca importante no seu núcleo programático. Passando-se diretamente à bagagem anterior dos grupos fundadores, vemos que ela trazia potenciais diferenças quanto ao conteúdo teórico político geral do programa e às diretrizes. Para os sindicalistas, a participação popular é concentrada no princípio democracia, a inversão de prioridades é mais ligada nas reivindicações dos sindicalistas (salário, emprego etc.) e o Estado é reduzido, no fundamental, a alguns de seus aparelhos ou instituições, como o governo central. Simultaneamente, as reivindicações de outros grupos como os cristãos, esquerda organizada e intelectuais, marcam sua presença e agregam ou superpõem outros sentidos às diretrizes (participação ligada à idéia de comunidade e reivindicações para o redirecionamento do fundo público para os cristãos, concepção leninista de Estado para a esquerda organizada e contraposição entre este mesmo Estado e a sociedade civil para os intelectuais etc.).

Em função dos diferentes formadores do PT e dos respectivos sentidos teórico-políticos, o núcleo programático entre 1979 e 1982 vai caracterizar-se por uma espécie de oscilação entre um coleção de reivindicações e princípios gerais, como assinalou na época Oliveira (1980). Estes dois vetores de orientações, às vezes paralelos ou superpostos vai traduzir-se em algumas indefinições, ambiguidades e dilemas (entre a democracia direta e a democracia representativa, rejeição da social-democracia e do modelo soviético mas nada em substituição a estes modelos, predomínio da participação no plano nacional ou âmbito local, inexistência quanto à hierarquização das reivindicações e prioridades, Estado tipicamente classista ou esfera pública, democratização do Estado ou um novo Estado, predomínio da visão estatizante e críticas à estatização etc.).

Além destes aspectos mencionados, típicos da elaboração processual de um programa no seu início, chama também a atenção a reduzida importância atribuída à função governativa, uma vez que o central sobre isto remete muito mais para uma proposta propagandística (governo dos trabalhadores), papel do governo como canal de organização etc. Releve-se, que a forte desconfiança da democracia representativa na formação do PT decorria da posição dos sindicalistas (classe trabalhadora ainda pouca organizada para governar), da esquerda organizada (não governar sob o capitalismo) e dos cristãos (confrontação direta com o Estado e predomínio da idéia de comunidade no plano local), ou seja, dos seus fundadores mais importantes.

Mas o referido caleidoscópio de posições e posturas, também indicava outro aspecto importante, isto é, o núcleo programático incorporava, de uma maneira ou de outra, reivindicações e interesses de variados grupos e não cingia-se a um ou outro segmento. Desta forma, uma das questões colocadas por Offe (1984), no caso a não incorporação dos novos movimentos sociais pela social-

democracia, não teve vigência no PT. Seu núcleo programático, como dissemos, assimilou uma variada gama de aspectos e, em função disto, não enfrentou os problemas mais típicos da social-democracia quanto à inserção de novos agrupamentos e seus interesses.

De qualquer maneira, o que fica claro neste período de 1979 até os resultados eleitorais de 1982, é que se constitui o núcleo programático do PT. E este núcleo, por sua vez, foi determinado especialmente pela variável ligada aos movimentos. O sentido teórico-político do programa, portanto, vai resultar da interação do partido com os movimentos sociais. E, o que muito significativo, a função governativa, como regra, ainda não figurava no programa partidário. Neste sentido, diríamos, a nossa hipótese geral não foi comprovada totalmente no período de formação do PT, uma vez que somente a função programática constou das preocupações e posturas do partido. Em outras palavras e relacionando à problemática geral, o dilema apontando por Przeworski (1990) foi resolvido em parte quando se resolveu participar, mas, simultaneamente, sem a perspectiva de governar sob o sistema capitalista e o regime ditatorial no Brasil.

O segundo período vai ser iniciado com as reflexões partidários sobre os resultados eleitorais de 1982, termina em dezembro de 1987 e configura uma transição no programa. E esta transição nos princípios e diretrizes, por sua vez, vai atestar, de uma maneira ou de outra, o que denominamos de construção processual do programa, ou seja, seus elementos básicos não foram fixados de maneira rígida, mas apenas os temas de uma maneira geral. Com isto, o conteúdo teórico-político vai sendo modificado ao longo do tempo e de acordo com a interação do partido com o entorno.

O conteúdo teórico-político do programa, vai ser afetado de maneira mais intensa e diferente de antes pela variável institucional, no caso os resultados eleitorais e as respectivas visões do partido sobre a derrota eleitoral em 1982, como diria Keck (1991). Também vai contribuir significativamente para a redução da influência da variável ligada aos movimentos sociais, o próprio fato de que eles reduzem suas ações de massa, sejam os vinculados ao sindicalismo do ABC paulista, seja os movimentos de bairro e outros. Além do mais, a composição social distinta dos segmentos mais grevistas no período (setores médios, funcionalismo e outros), apontada por Meneguello (1989) e Rodrigues (1990a) e a tentativa de fortalecer o movimento operário através de sua organização (formação da CUT etc.), termina produzindo o contrário: o partido perde temporariamente parte de seus quadros importantes e termina mais vulnerável à institucionalidade.

Mas a autocrítica parcial sobre os resultados eleitorais leva, igualmente, a reconhecer que a propalada força dos movimentos sociais não era tão verdadeira naquela ocasião. Com isto, é acrescida a idéia de um projeto partidário mais global contra a ditadura militar e, direta ou indiretamente, a atuação também na institucionalidade. Daí a participação relevante na luta pelas Diretas Já, Constituinte, eleições de 1985 e 1986. No geral, ao iniciar a proposta de um projeto global, o partido terminou envolvendo-se mais instensamente na institucionalidade, até porque estava vigorando a transição democrática no país e a respectiva interação do partido com ela.

A grosso modo, como mostramos anteriormente, podemos subdividir este período de transição em dois, isto é, do final de 1982 ao final de 1985 e desta data a dezembro de 1987. No primeiro momento, o mais importante a destacar é o esboço e insinuação de alguns elementos que apontam para a transição programática. O próprio impacto institucional, via derrota nas eleições, já denotava direta ou indiretamente um potencial de reorientação do partido, inclusive ao acentuar-se seu papel de dirigente e não de mero reflexo do movimento. Além do mais, a partir de 1983 resolve-se abrir mais o PT para os chamados setores de classe média e ampliar a base social e política do partido (envolvendo novos interesses). Também neste momento, abre-se a possibilidade de combinar democracia direta com democracia representativa (que poderia levar a uma outra visão sobre as instituições políticas, como mostra a proposta de sincronizar, agora, as lutas nos planos social e institucional), reconhece-se a dimensão do curto prazo e a combinação deste com um projeto global contra a ditadura militar, inicia-se o debate sobre a Constituinte (reoordenamento institucional do Estado etc.), propõe-se a democratização do Estado e uma alternativa democrática e popular, defende-se a conquista de governos por parte do PT e faz-se indicação rápida de elementos para governar (itens sobre políticas de saúde e outras).

No segundo momento, do final de 1985 ao final de 1987, é novamente a variável institucional que vai ocupar a cena principal, seja devido aos resultados eleitorais positivos das eleições de 1985 (vitória em Fortaleza etc.), seja como decorrência da atenção mais centrada no pleito de 1986 (escolha dos constituintes e de governadores) e a própria atividade dos parlamentares petistas. No caso da Constituinte, ela revestia-se de um significado relevante, uma vez que supunha a proposta de um reordenamento do Estado e uma tarefa mais decidida no plano institucional. No tocante aos governos estaduais, também é dado um passo na direção da função governativa ao ser mais acentuada a proposta de democratização do Estado e da sociedade e serem incluídos seis eixos ou diretrizes de governo que, de uma forma ou de outra, combinam-se com as diretrizes gerais do programa já mencionadas. Ao mesmo tempo, assume-se, mesmo genericamente, uma estratégia baseada na busca da contrahegemonia e afloram os dilemas quanto à possibilidade de governar, ou seja, o partido caminhava em direção à função governativa mas com grandes receios.

Poderíamos afirmar que o período que vai do final de 1982 ao final de 1987 foi marcado pela transição programática onde alguns temas centrais foram reorientados e melhor explicitados. A respeito dos princípios e valores, podemos dizer que a rejeição simultânea da social-democracia e do modelo soviético foi consolidada e a influência do eurocomunismo é bem marcante (assumida a democracia participativa enquanto combinação das democracias direta e representativa, proposta de democratização do Estado e adoção do conceito de hegemonia, referências à socialização da política etc.).[3] Quanto às diretrizes, a participação popular é mais explicitada e ganha sua materialidade

[3] Para se ter uma idéia geral das transformações do programa partidário e do eurocomunismo em particular, logo na formação do PT Oliveira (1980) dizia que o partido guardava semelhança com o anarcosindicalismo europeu. Logo depois, o mesmo Oliveira (1982) afirmava que o PT oscilava entre um leninismo envergonhado, partido de massas e o chamado basismo. Quase uma década depois, Guimarães (1990) vai levantar a possibilidade do partido transformar-se em social-democrata e Garcia (1990) e Fernandes (1991), com conotações diferentes, tocam no mesmo assunto. Posteriormente, Coelho (1996),

especialmente através dos conselhos populares. Sobre a inversão de prioridades, também avança-se alguma coisa quando ela passa a ser vinculada, também, ao redirecionamento do fundo público, detalhamento de algumas medidas de políticas, início de formulações mais precisas, questões referentes ao curto prazo etc. No tocante ao Estado, em que pese a atribuição de um caráter democrático e popular, a continuidade da diferença entre governo e poder e a introdução de alguns eixos gerais referentes aos governos estaduais e outros aspectos, ainda continuou sendo encarado como algo genérico e ambíguo: ora insistindo-se na visão do Estado como simples aparelho, ora aproximando-se da visão Poulantzas (1985) ao associá-lo à correlação de forças.

Entretanto, quase nada é escrito oficialmente sobre os governos municipais existentes, apesar dos graves conflitos com as gestões petistas de Diadema e Fortaleza. Como se a função governativa avançasse no plano nacional, fossem apontadas algumas indicações sobre os governos estaduais e os governos municipais constituissem algo paralelo, algo estranho ao programa nacional. Denotando, a nosso ver, os dilemas e receios de enfrentar decididamente a função governativa no plano municipal e as experiências em curso de partido governante.

O terceiro período do programa, do final de 1987 às eleições presidenciais de 1989, demonstra novamente o caráter movediço das orientações partidárias. Se antes assistimos momentos de transição e uma maior indeterminação, agora efetiva-se uma das possibilidades embutida nos dilemas, insinuações e indicações anteriores. É neste sentido, que podemos falar de duas reorientações programáticas importantes: uma defesa explícita do chamado marxismo-leninismo e especialmente de Gramsci e a aproximação mais decidida com a função governativa no plano federal.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo continua-se apontando para a fragilidade dos movimentos sociais. Desta feita e por vias transversas, novamente é a variável institucional que continua exercendo uma forte influência no partido, uma vez que seria a partir dela que a transformação profunda seria desencadeada e não via movimentos sociais. Tal postura explica-se diante da conjuntura e da nova interação do partido com o entorno, já que havia a possibilidade da eleição presidencial de Lula e o PT via-se diante de uma escolha. Porém, ao apostar na disputa eleitoral, também foi obrigado a elaborar, pela primeira vez, um programa de governo mais acabado (delineamento claro das diretrizes, ultrapassagem de simples listas de reivindicações, esboço de políticas econômicas e sociais, propostas de linha de ação em diversas e inúmeras áreas e setores, ações de emergência, identificação de prováveis resistências e dificuldades etc.).

Bem significativa da quebra da orientação anterior, é desvalorização da ação na institucionalidade, com críticas duras à democracia representativa e um certo bloqueio na orientação anterior. No período, a institucionalidade passa a ser encarada não mais como um espaço da política cotidiana, mas como a base da ruptura revolucionária, embora através de uma disputa de hegemonia, estratégia de acumulação de forças e da guerra de posição gramsciana. A disputa eleitoral, por

---

Furtado (1996) e outros recorrem à mesma associação. Somente Abers (1997a), é que se refere a uma certa identidade entre o PT e o eurocomunismo. Finalmente, Mainwaring; Meneguello; Power (2000) dizem que o programa de Lula em 1989 era de

exemplo, visava, fundamentalmente, disputar a hegemonia e ocupar os espaços institucionais no interior do Estado, como diria Poulantzas (1985). Em relação especificamente à candidatura Lula à presidência e a perspectiva de vitória, que passam a ocupar o centro da tática, o presidencialismo é alçado a um ponto de apoio para desencadear a mudança socialista e revolucionária.

Particularmente sobre as diretrizes programáticas gerais, na participação os conselhos populares perdem terreno e cedem lugar, num primeiro momento, ao controle operário e popular. Posteriormente, ao ser elaborado o programa de governo nacional, o espaço é principalmente ocupado com a proposta dos conselhos institucionais setoriais no Programa de Ação de Governo ou PAG de 1988 (na comunicação social etc.). No tocante à inversão de prioridades, é retomada a concentração nos interesses mais específicos dos operários e não mais de um leque mais amplo de segmentos, embora estes passem a figurar como uma espécie de atores coadjuvantes dentro de uma aliança mais ampla. Quanto ao Estado, admite-se governar sob o capitalismo mas como algo provisório e visando a ruptura revolucionária e não apenas gerenciando o sistema como faria a social-democracia.

Estas reorientações, se de um lado resolviam alguns dilemas anteriores ao se precisar melhor a estratégia de um ponto de vista mais geral ou uma linha política como diria Panebianco (1990), de outro vinha carregada de um conjunto de contradições que teriam que, mais cedo ou mais tarde, serem resolvidas. Neste sentido, é que se poderia dizer que o partido procurava manter um pé na institucionalidade e outro visando a ruptura revolucionária em direção ao socialismo. E mesmo levando-se em conta a idéia de processo e a crítica ao etapismo estanque dos partidos comunistas, como lembra o PT, isto não resolvia a questão. Dentre outras coisas, porque ao se decidir pela eleição do governo democrático e popular como o centro da tática, não se delineia mais detalhadamente os meios para a mudança radical, como ressalta Coutinho (1992). Além do mais, ao mesmo tempo que se propunha a governar e ao seu modo governar de forma competente (incorporar demandas dos setores populares e implementar como políticas etc.) e, por conseguinte, desempenhar a função governativa no plano federal, isto remetia, direta ou indiretamente a potencializar o gerenciamento do sistema capitalista, ou seja, exatamente o que o PT naquele momento procurava negar ferrenhamente.

No fundamental, entretanto, diríamos que se avançava na função programática em termos mais amplos ao incluir, mesmo de forma complicada, a função governativa no plano federal com as deliberações anteriores e o PAG, mas continuava-se subestimando esta mesma função nos planos estadual e municipal. Especificamente sobre estes, eles eram considerados simplesmente como algo secundário e integrados a um projeto global de hegemonia e ruptura.

Em 1987, pela primeira vez são claramente citados os governos municipais petistas de Diadema e Fortaleza. Já em 1988, devido à eleição de trinta e seis (36) prefeitos, inclusive em cidades importantes como São Paulo e Porto Alegre, e os respectivos problemas e dilemas enfrentados (especialmente São Paulo e a influência nas eleições presidenciais), o partido é obrigado a levar em conta seus governos municipais e discorrer sobre eles. A este respeito, afirma-se que deveriam

---

esquerda, mas, nos anos 90 as distinções entre esquerda, direita e centro teriam sido reduzidas e que no final desta década as

funcionar como ponto de apoio para as lutas mais gerais, apesar de, contraditoriamente, cobrar-se deles um bom desempenho, ou seja, governar bem sob o capitalismo; não obstante alguns elogios de passagem (lisura, honestidade etc.), afirma-se que faltaria uma marca petista, ausência de um projeto político-administrativo mais definido, poucas mudanças implementadas e em especial aquelas prometidas na campanha eleitoral.

Na verdade, como já nos referimos, os governos municipais eleitos eram vistos como integrados a uma estratégia mais ampla de hegemonia e de ruptura revolucionária, como nos lembra Costa (1998). Daí as críticas, principalmente no tocante à gestão de Erundina em São Paulo, por não impulsionarem a candidatura Lula à presidência, não terem feito uma oposição mais direta aos governos estaduais e federal etc. Em outras palavras e como um dos elementos da contradição geral, é como se houvessem duas funções governativas: a primeira no plano federal em direção à ruptura; a segunda relativa aos governos municipais e a combrança, dentre outras coisas, de eficiência (ofertas de serviços suficientes e de boa qualidade etc.) e governar sob o capitalismo.

O último período, no caso entre 1990 e 2000, além de algumas modificações que iremos lembrar, tem um aspecto extremamente relevante, já que o programa nacional parece ter atingido uma maior regularidade no seu conteúdo teórico-político por um tempo maior.[4]

Do ponto de vista das explicações mais gerais que teriam determinado o perfil do programa, a variável institucional assumiu um peso maior ainda. Em primeiro lugar, porque a derrota de Lula nas eleições de 1989 trouxe um conjunto de implicações para as propostas e a prática do partido. Em segundo, o próprio fato de governar vários municípios, especialmente os de grande e médio porte, produziu, de uma forma ou de outra, algumas reflexões também a respeito da função goverrntiva. Em terceiro, o movimento social continuou sem recuperar o seu peso anterior e passou, igualmente, a sentir os efeitos da crise econômica (recessão, desemprego etc.) e as transformações na base produtiva advindas da chamada terceira revolução industrial (perfil das relações de trabalho, introdução de novas tecnologias, novos modelos gerenciais e outras).[5] Em quarto e último lugar, a derrocada do modelo soviético, embora constituindo-se algo mais geral e extrapolando o país, terminou, direta ou indiretamente, levando a uma crítica mais decisiva ao denominado marxismo-leninismo e às suas formulações antiinstitucionais.

Não é por acaso, que o partido faz uma espécie de autocrítica quanto à sua concepção anterior de socialismo, o discurso nitidamente marxista perde sua força e assume-se que o programa deveria mudar. Para se ter uma idéia da maior força da institucionalidade, bastaria citarmos, de antemão, dois exemplos bem expressivos. Primeiro, a criação, já em 1989, da Secretaria de Assuntos Institucionais. Em segundo, a tentativa de implantar, no estilo do trabalhismo inglês, um governo paralelo para fortalecer a oposição a Collor. Além do mais, o crescimento progressivo do partido levou-o também a

---

diferenças entre progressistas e reacionários estavam menos definidas.

[4] Embora nossa análise termine no ano de 2000, tudo indica que até as eleições presidenciais de 2002 e o governo Lula não ocorreram mudanças substanciais no programa.

[5] Para maiores detalhes, ver Ferreira (2001).

cair na malha da institucionalide e esta, numa interpretação típica do eurocomunismo, passa a ser identificada, no fundamental, como o campo privilegiado da luta pela hegemonia.

Vejamos, então, em linhas gerais, como se processa a reorientação diante do entorno institucional na país. Decorrente da abertura para a função governativa no plano nacional, em que pese a estratégia de ruptura no período anterior, o fato de perder as eleições presidenciais e constituir-se enquanto o principal partido da oposição leva o PT, gradativamente, a transforma-se predominantemente em oposição governamental. Ou, como afirma Cicone (1995), o programa partidário vai transformando-se em programa de governo. De mameira transversa, portanto, assume mais ainda a função governativa e contrapõe o que denomina de programa democrático-popular a programa neoliberal. Para tanto, passa a concentrar sua ação, também, numa frente mais ampla de oposição (alargando o arco de alianças), dirigindo sua atenção para as eleições de 1990 e as futuras eleições presidenciais, isto é, atuando muito mais na chamada frente institucional e não na frente de massas.

Também ligado ao papel de oposição governamental, diante das medidas autoritárias e privatizantes do governo Collor e ao considerar que este estaria ferindo a Constituição o partido assume o papel de guardião da Carta Magna, pois o neoliberalismo atentaria contra o Estado de direito, desrespeitaria os direitos sociais etc.

Voltando-se mais diretamente para os princípios e diretrizes gerais, observa-se que a reorientação ligada aos valores termina consolidando e ampliando a democracia e atribuindo, progressivamente, um espaço menor ao socialismo. Desta feita, a partir de uma retomada do eurocomunismo, enfatiza-se a universalização da democracia, defesa da legalidade, do pluralismo e é estabelecida uma contraposição entre democracia de um lado e neoliberalismo e capitalismo de outro. Quanto à hegemonia, ela é mais encarada no sentido genérico, vista quase exclusivamente em termos ideológicos, cultura, consenso e comunicação de massa e centrada na disputa eleitoral O próprio socialismo, é apresentando como a radicalização da democracia e, para alcançá-lo, a via seria o caminho eleitoral e não mais a ruptura revolucionária.

Em relação às diretrizes gerais, observa-se na participação popular o desaparecimento da proposta do controle operário, o fim gradativo dos conselhos populares e a predominância dos conselhos institucionais e setoriais (especialmente a partir de 1994), bem como a consolidação de uma vaga noção referente ao controle social sobre o Estado, plebiscito e referendo. Além do mais, também como uma reorientação para a institucionalidade, argumenta-se que os movimentos sociais deveriam abandonar o corporativismo e vincularem-se às políticas públicas.

Sobre a inversão de prioridades, ao procurar-se ampliar a base social e política do PT, trabalha-se na direção para contemplar uma gama maior de segmentos e de seus respectivos interesses, isto é, abandona-se o classismo restrito do V Encontro Nacional de 1987 voltado para a classe operária. Daí a proposta de governar para todos, uma abertura para o mercado e, pela primeira vez, atribui-se uma grande importância aos setores despolitizados e desorganizados como acentua César

(1995), bem como uma forte indicação de novos temas como exclusão social, desenvolvimento social, direitos humanos, cidania etc.

No tocante ao Estado em termos gerais, é realçada a sua democratização e não mais a substituição por outro Estado e o forte tom estatista de resoluções anteriores. Também atribui-se uma certa identificação entre poder e governo, a democratização do poder e não sua conquista. Simultaneamente, o partido sente-se obrigado a voltar-se mais para o Estado devido ao caráter privatizante e a questão da reforma administrativa do governo Collor, o que termina fortalecendo a idéia do Estado ligado à esfera pública e a necessidade de políticas governamentais devido ao período recessivo. Agregados à reorientação, emergem como mais força temas novos como a governabilidade, a parceria público-privado, ação reguladora do Estado, vínculos estreitos com o interesse público, criação de esferas públicas não estatais etc.

Voltando-se especificamente para a função governativa, inicialmente devemos destacar que a preocupação maior com o Estado em termos amplos termina, de uma maneira ou de outra, fortalecendo a idéia de partido governante. Para se ter uma idéia, além dos aspectos já mencionados, há uma certa consolidação do entendimento do Estado como correlação de forças, como diria Poulantzas (1985), assim como a expectativa do partido aproveitar as chamadas brechas no seu interior. Discute-se o papel das forças armadas e a necessidade de redefinir seu papel, levanta-se algumas questões referentes às dificuldades e manutenção de um governo Lula, releva-se o uso da *mídia* etc.

Consoante com o redirecionamento e a redescoberta da institucionalidade, vamos encontrar algumas observações pertinentes sobre os governos municipais petistas. Em primeiro lugar, o partido reconhece, pelo menos parcialmente, suas falhas perante aos seus governos municipais e a importância deles, o que não acontecera com as gestões anteriores em Diadema e Fortaleza. Este reconhecimento, por sua vez, deriva principalmente do papel dos governos e do seu significado para as eleições presidenciais e dos problemas que passaram a existir entre as instâncias partidárias e os prefeitos. Tanto é assim, que através da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI), o partido promoveu vários encontros entre seus prefeitos e em setembro de 1991 foi publicado o documento *Caminhos da Administração Municipal*, base do livro com o nome de o *Modo Petista de Governar*[6] (tentativa de sistematizar a formulação de diretrizes, levantamento e comentários sobre os obstáculos e os avanços em diferentes áreas etc.) publicado em 1992 como o primeiro de uma sequência sobre o assunto.

Em segundo, além do reconhecimento, o partido defende a incorporação das experiências dos governos municipais (orçamento participativo, banco do povo etc.) e leva em conta algumas de suas dificuldades (recursos financeiros, burocracia tradicional que emperraria a mudança e daí necessidade de uma reforma administrativa etc.), em que pese algumas observações duras e indiretas visando, em especial, o governo de Erundina em São Paulo. Neste sentido, critica o que o PT denomina de

[6] A este respeito, ver Bittar (1992).

administrativismo (tratamento aparentemente técnico de questões centrais e políticas); faz a cobrança para que os governos municipais implementem as diretrizes gerais e fiquem sintonizados com o programa nacional (intensificação da participação popular e o papel desta diretriz como base para as outras, democratização do Estado no plano local, ênfase na transparência etc.); manifesta a preocupação com a melhoria na oferta de bens e serviços dos governo; lembra da necessidade de uma oposição mais frontal em relação aos governos estaduais e federal; manifesta a preocupação com maneiras diferentes de governar de seus governos e a falta de experiência administrativa; ressalta várias vezes a importância e a urgência de se criar uma marca ou modo petista de governar.

Em terceiro, o partido faz algumas propostas visando resolver os problemas apontados, tais como: sobre a relação entre as instâncias partidárias e os governos, reforça a idéia dos conselhos políticos com a presença das partes; sugere um contato mais direto e regular com a população; dispõe-se a elaborar conjuntamente propostas com os governos etc.

Em quarto e último lugar, não obstante a introdução de uma maior flexibilidade quanto à autonomia dos mandatos no geral e o reconhecimento das difrenças entre as instâncias, o partido deixa bem claro que os governos são partidários, que o PT continuaria como partido dirigente e que as prefeituras estavam inseridas dentro de uma perspectiva mais global. Entretanto, é somente a partir das eleições municipais de 1996 que os governos passaram a merecer uma maior atenção, divulgando-se suas realizações nas propagandas, incorporando mais explicitamente alguns de seus êxitos no programa nacional (orçamento participativo, banco do povo e outros), mas ainda sem levar na devida conta as gestões nos pequenos municípios de base rural.

Como vimos, a síntese e as observações referentes ao programa partidário ou à função programática mostraram o conteúdo teórico político das propostas partidárias, o vínculo com as variáveis e as respectivas mudanças ao longo do tempo. Também foi apontado, que se a função programática existiu desde o início do PT e a função governativa, apesar das contradições, recuos e oscilações, foi sendo construída de forma gradativa, ou seja, a hipótese, neste aspecto, foi comprovada só parcialmente. Para dar mais um passo adiante, é necessário indicar como as diretrizes gerais foram absorvidas, readaptadas e implementadas, ou não, nos governos municipais petistas de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre. Em outras palavras, devemos lançar alguns elementos analíticos sobre esta segunda face da função governativa.

Em relação à projeção das orientações nacionais do PT para seus governos municipais, torna-se preciso ressaltar algumas preliminares, tais como: lembrar que focamos nossa atenção nas diretrizes gerais participação popular, inversão de prioridades e mudanças do Estado no plano local; procuramos novamente adaptar o esquema de Panebianco (1990), mas levando em conta, além das variáveis institucionais e as ligadas aos movimentos sociais, outros fatores ou mediações no âmbito municipal; apontamos as dificuldades de transpor-se orientações programáticas do partido para uma parcela do Estado, no caso os governos municipais, bem como a transferência do nível nacional para o local etc.

A grosso modo, diríamos que as relações dos governos municipais analisados tiveram suas diferenças, além das particularidades locais, devido ao momento do programa nacional. Neste sentido, não surpreende que a gestão de Maria Luiza Fontenele em Fortaleza tenha sido marcada, também, por generalidades**,** ambuiguidades e grandes contradições, ou seja, em sintonia com o PT naquele período. Desta forma, uma parte dos questionamentos que se faz ao seu governo deve ser creditada ao partido no plano nacional: receio de governar, superestimação dos movimentos sociais, oposição frontal ao governo Sarney etc.

No tocante às condições locais específicas da capital cearense, a origem e a reduzida inserção social e política do partido, os resultados eleitorais, a inexistência de vereador do PT, as relações com outras partes do Estado como um todo e os segmentos sociais, a herança dos governos passados e a fragilidade dos movimentos sociais, condicionaram e limitaram as iniciativas e realizações da gestão municipal. Além do mais, e este ponto é relevante, como diriam Budge e Keman (1990), os diferentes grupos dentro do partido igualmente pesaram no delineamento e implementação das diretrizes gerais e nas políticas governamentais. Assim, de um lado existiam a Prefeita e seu grupo político visando a ruptura revolucionária e orientando as ações nestes termos (privilégio à agitação popular, oposição ferrenha aos governos estadual e nacional etc.). De outro, as direções estadual e municipal do PT procurando ajustar o partido e o governo às condições da institucionalidade naquele momento e daí a moderação e os intensos conflitos entre as instâncias partidárias e o governo.

Apesar da inexistência de um programa de governo propriamente dito (diretrizes, estratégias, metas etc.), e como o próprio PT reconheceu, as diretrizes ou parte delas foram implementadas no período e nas condições particulares de Fortaleza. Desta forma, portanto, não houve, propriamente uma inflexão, uma vez que o programa nacional não oferecia uma orientação mais precisa a ser seguida ou desviada. Na participação popular, por exemplo, mesmo não implantando os conselhos populares, houveram iniciativas que se vincularam à diretriz como os conselhos institucionais setoriais, audiências públicas e reuniões mais ou menos regulares com a população. Em relação à inversão de prioridades, mesmo levando-se em conta as dificuldades financeiras, algumas ações foram efetivadas, especialmente na educação, abastecimento, saúde e urbanização. Quanto ao Estado no plano local, no caso a diretriz menos desenvolvida pelo partido, o governo atuou, tal como propunha o programa nacional, como ponto de apoio às lutas populares, mas introduziu apenas modificações pouco significativas na sua estrutura e funcionamento.

Passando-se para a capital paulistana e um novo momento do partido, devemos relevar, além da recorrência da maioria dos condicionantes mencionados sobre Fortaleza, a dimensão da cidade e a complexidade para administrar uma metrópole do porte de São Paulo. Neste caso, vamos encontrar três elementos que particularizam, em grande parte, a gestão de Erundina. Em primeiro lugar, os conflitos entre os grupos ou frações internas emergem com sinais trocados em relação a Fortaleza: é a Prefeita e seu grupo político que adotam uma postura moderada e as instâncias partidárias cobram uma maior ousadia nas ações governamentais. Em segundo, estes conflitos entre as instâncias atingem o

plano nacional devido à importância de São Paulo para as eleições presidenciais e o partido como um todo, para basear-se em Ware (1988), procurou exercer seu papel de partido governante e enquadrar o governo (o que terminou, no final das contas, sem conseguir totalmente). Em terceiro e último lugar, podemos dizer que, em termos amplos, foram operadas algumas inflexões quanto ao programa partidário, já que este, como mostramos, apresentava naquele perído um avanço do ponto de vista da função governativa e explicitava algumas orientações para seus governos.

Iniciando novamente pela participação, é mister destacar que, novamente, os movimentos sociais não eram tão fortes, coesos e organizados como se preconizava, o que exerceu uma grande influência na diretriz. Em função disto e de outros aspectos como os financeiros, a postura adotada visando reorganizar a cidade, as medidas emergenciais, a postura legalista e o cruzamento, paralelismo e superposição de variados interesses dentro da estrutura e funcionamento da Prefeitura, os conselhos populares não foram implementados e reorientou-se a participação muito mais para os conselhos institucionais setoriais e fóruns de discussão. Agregue-se a isto, que a participação, e este ponto é central, deixou de ser a base para as outras diretrizes, como ocorreu com a substituição da primazia da habitação por transportes.

Quanto à inversão de prioridades, ela foi implementada no tocante à obtenção da receita e a taxação dos segmentos de renda maior, especialmente através do IPTU progressivo, bem como nos gastos relativos às políticas sociais como educação e saúde. Entretanto, além do deslocamento da prioridade para transportes, ocorreu o redirecionamento parcial da utilização do fundo público, ou seja, não somente trabalhou-se com as obras pequenas mas também com as outras. Algo semelhante houve com o centro da cidade, uma vez que, igualmente, ele não estava contemplado e previsto pela diretriz.

Mas é na diretriz sobre o Estado no plano local, que os avanços aparecem como menores. De um lado, foram criados os conselhos institucionais setoriais e nos equipamentos sociais (especialmente na saúde e educação). De outro, porém, as ações terminaram pautando-se por um legalismo extremado que limitou a ação do governo, não foi feita nenhuma reforma administrativa e o processo decisório caracterizou-se por uma grande centralização. Desta forma, não ocorreu, propriamente, a democratização do Estado no plano local.

Passando-se para o último governo municipal analisado, no caso Porto Alegre, torna-se necessário lembrar, rapidamente, algumas particularidades anteriores da capital gaúcha que condicionaram a implementação das diretrizes e o êxito das gestões petistas. Neste sentido, deveriam ser destacadas a tradição positivista do Rio Grande do Sul (papel importante do Estado, atendimento parcial das reivindicações populares etc.) e a forte organização nos bairros populares. Direta ou indiretamente, portanto, estavam dadas, em parte, as condições para a participação, ou seja, um Estado atuante e movimentos sociais organizados e reivindicativos.

Evidentemente que os obstáculos referidos sobre os outros governos estiveram presentes, bem como os dilemas, impasses e problemas entre as instâncias partidária e governamental. Contudo, já desde o início existia algo próximo a um programa de governo, promoveu-se a integração entre as

estas instâncias, o PT sempre atuou de forma ativa, alargou-se o campo das alianças partidárias e, o que foi fundamental, formulou-se uma estratégia mais geral de governo, como aponta Fedozzi (2000). Além do mais, o fator tempo, como Ware (1988) chamava a atenção, possibilitou uma maior aprendizagem, criatividade e consolidação do que denominamos o modo portoalegrense de governar.

Em termos gerais, diríamos que predominou nos três (3) governos petistas analisados uma prática orientada pela idéia de processo, hegemonia e guerra de posição no sentido gramsciano e daí, completaríamos, uma convivência mais ou menos harmônica entre continuidade e mudanças. Este conteúdo teórico-político, por sua vez, no fundamental estava compatível com o programa nacional do partido, especialmente entre 1988 e 1996, ou seja, as reorientações não configuraram, propriamente, grandes inflexões, mas readaptações e desenvolvimento das diretrizes dentro do programa nacional, como o OP etc.

No tocante às diretrizes, elas estavam fundamentadas, especialmente a participação popular, numa proposta e prática ligadas à democracia participativa (combinação da representação política com a democracia direta). E não obstante tenham sido criados poucos conselhos populares, estes deixaram de ser, como em outros governos petistas, o canal por excelência, da diretriz. Mas, diferente das outras experiências petistas, isto não ocorreu em detrimento da participação, mas integrados a uma perspectiva mais ampla da mesma diretriz, isto é, através do orçamento participativo, que passou a ser organizado e funcionar como uma espécie de conselho mais geral e órgão de cogestão com o governo. E como o OP passou a ser o núcleo da participação, foi a partir dele que os conselhos institucionais setoriais foram ampliados e abriu-se a participação para um leque maior de segmentos como as plenárias temáticas, o congresso da cidade etc.

Quanto à inversão de prioridades, direta e intensamente ligada também ao OP, ocorreram algumas reorientações, especialmente na construção de grandes obras. Entretanto, adotou-se também o IPTU progressivo e estas obras passaram pelo crivo da participação e não como algo paralelo e decidido exclusivamente pelo governo, uma vez que ele, a partir do que foi chamado de demandas institucionais, legitimou suas propostas via OP. Além do mais, desenvolveu, como nos outros governos petistas, ações no tocante às políticas sociais e tomou algumas iniciativas relativas ao emprego e à renda.

Sobre o Estado no plano local, Porto Alegre vai apresentar, como nas outras diretrizes, algumas particularidades que conformarão a implementação das orientações nacionais e definirão, em grande parte, seu reconhecido êxito. Em primeiro lugar e partindo de Abers (1997; 1997a), o governo desempenhou um papel bastante ativo, seja no conjunto da sociedade (iniciativas na regulação da economia, estabelecimento de parcerias etc.), seja na estrutura e funcionamento interno da Prefeitura. Para a autora, o fato de transformar a forma de atuação e conseguir o apoio do funcionalismo, passaram a ser fatores relevantes na condução e perfil do governo na capital gaúcha. Daí, como já ressaltamos, o caráter de cogestão que caracterizou o governo petista.

Do ponto de vista metodológico geral dos governos nas três (3) cidades, poderíamos perguntar: até que ponto a análise de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre materializam exclusivamente estudos de caso, ou permitem algum grau de generalização para o conjunto dos governos petistas? A nosso ver, deveríamos situar-nos num terreno mais modesto. E, como Reis e Castro (1992), ao analisar as eleições em 1982, consideraríamos como exemplos ou algo próximo a determinados padrões dominantes dos governos do PT. Neste sentido, não poderíamos, como o fazem Couto e Abrucio (1993) e Couto (1995), generalizar a partir de uma única experiência, como a de São Paulo. Para os autores, ao defrontar-se com um novo ambiente, no caso o governo, as relações com a Câmara Municipal e outras, o partido teria transformado-se de partido movimentista para partido responsável ou governante. Ora, como mostramos, a situação de Fortaleza e especialmente de Porto Alegre, levam-nos a pensar sobre as particularidades locais e seus respectivos desdobramentos e significados. O terceiro prefeito de Porto Alegre, no caso Pont (2002), inclusive ressaltava corretamente que o partido não teria ainda sistematizado, por exemplo, as suas experiências de democracia participativa. Vai mais longe ainda, ao afirmar que não teria consolidado-se um modo petista de governar.

Esse modo petista de governar, por sua vez, teve sua formulação muito mais assentada nas diretrizes gerais ou algo equivalente, seja chamando-as de projeto de governo municipal democrático e popular como o faz Bittar (1992), seja denominando de proposições estratégicas como Kowarick e Singer (1993) ou princípios gerais do projeto democrático-popular para Frey (1996) ou outros. Mas as particularidades locais, mediadas pelo momento do partido no plano nacional, perfil do PT local (grau de inserção na sociedade e nos movimentos sociais, força eleitoral, composição interna dos grupos políticos, experiência anterior etc.), pelas características dos movimentos sociais, aspectos institucionais (outros partidos existentes, tradição política do eleitorado e outros), resultados eleitorais e a situação encontrada na Prefeitura (especialmente as finanças e a burocracia), vão funcionar como variáveis que definirão, como vimos, diferentes relações das instâncias partidárias municipais com os governos (cooperação ou conflito), a maneira de absorver as diretrizes, os obstáculos encontrados e o tratamento dado a eles, a implementação das diretrizes e as distintas inflexões.[7]

Essas distinções, entretanto, não impedem de considerar que o chamado modo petista de governar, pelo menos no plano municipal, constituiu-se em torno das diretrizes programáticas gerais do PT. Em outras palavras, a condição de partido governante, função governativa ou governo partidário materializou-se nos governos petistas analisados de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre. Além do mais, e em que pese a centralidade do plano nacional no PT, algumas lições e experiências foram incorporadas no partido, como uma maior abertura das alianças (São Paulo), o OP (Porto Alegre), Banco do Povo (Porto Alegre) e algumas outras. E, também neste sentido, foi mostrado que o PT constituiu-se enquanto um partido programático e governante, como procuramos provar.

[7] Como assinala Silberschneider (1993), cada governo foi testando à sua maneira e operacionalizando o projeto petista, ensaiando o modo petista de governar de acordo com as peculiaridades políticas e as potencialidades das esferas públicas locais.

Podemos concluir que, do ponto de vista geral, o PT constitui-se enquanto um partido programático e governante sob o presidencialismo, o que leva a um questionamento sobre a literatura internacional, onde estava excluída esta possibilidade. Porém, não significou que não tenha passado por um conjunto de transformações: nos princípios, a importância crescente da democracia e um menor espaço referente ao socialismo e não, como diria Panebianco (1990), a manutenção e adaptação dos valores iniciais; nas diretrizes, a construção processual e a flexibilização.

Poderíamos acrescentar outras modificações. Em primeiro lugar, introjetou as dimensões de curto e médio prazo como preconizava Cerroni (1982) para os partidos. Em segundo, não estacionou suas elaborações no plano estrito da ideologia (princípios e valores, objetivos de longo prazo etc.), para usar o raciocínio de Beyme (1986) e ainda integrou as diretrizes ao tomar como base a participação popular. Em terceiro, passou também a elaborar políticas públicas como ressaltava Epstein (1993). Em quarto, assumiu dedidamente a função governativa, não no sentido de centralizar sua atenção nos cargos como analisava Mair (1994;2000), mas vinculando seu núcleo programático à políticas e orientações para seus governos, não reduzindo as clivagens às dimensões de esquerda e direita e procurando implementar suas propostas, como afirmariam Budge e Keman (1990).

Dessa forma, ao incluir estas modificações no seu programa, acrescentou-se a função governativa à função programática. Este ponto é também importante, já que alguns analistas ou militantes do PT têm enfatizado pouco esta nova dimensão programática, como se houvesse, de um lado, o programa (ideologia em termos gerais) e, de outro, plataformas eleitorais e, especialmente, políticas governamentais e não partes de um todo.[8] Para este novo elemento no programa, mais uma vez predominou a interação com o entorno ou variável institucional, especiamente a perspectiva do partido governar o país. Também contribuiu, embora em menor grau, o crescente número de prefeitos dos partidos e suas respectivas questões e a chamada queda do muro. Como projeção disto no interior do partido, vamos encontrar o que Panebianco (1990) chamou de formação e continuidade de uma coalizão dominante, ou seja, a partir de 1995 a corrente principal, no caso a Articulação, consolida-se enquanto grupo dirigente com José Dirceu na Presidência.

Particularmente sobre a função governativa no plano nacional e pensando em termos temporais, concluiríamos dizendo que, na conformação do núcleo programático do partido, de 1979 aos resultados eleitorais de 1982, esta função praticamente inexiste, passando-se de um discurso ambíguo a uma oposição em alguns momentos à participação no plano institucional ou simplesmente negando-se a governar. Entre 1982 a dezembro de 1987, não se tece nem comentários sobre os governos existentes, e a institucionalidade, num primeiro momento, é contraposta e subordinada aos movimentos sociais. Posteriormente, o PT oscila entre a representação e a função governativa, embora com receios, dilemas e impasses sobre a perspectiva de governar sob o sistema capitalista. No período entre o final de 1987 a 1990, o PT dar um grande passo na função governativa no plano federal, mas com uma estratégia mais ampla de ruptura revolucionária, orientações eivadas de contradições e

ambiguidades: governar visando a revolução, funções governativas paralelas (nacional e local) etc. Finalmente, a partir de 1990 a 2000 o campo institucional passa a ocupar, de fato e solidamente, o centro da orientação partidária no plano nacional. Começa a predominar a condição de principal partido de oposição no plano federal, uma maior sistematização e detalhamento dos programas de governo no âmbito nacional e as formulações do chamado modo petista de governar. A tudo isto, agregue-se o fim da representação orgânica e do mandato imperativo, embora, eventualmente, as instâncias partidárias procurassem exercer um maior controle sobre seus governos, como diria Ware (1988).

No tocante à função governativa no plano municipal, como já vimos houve, igualmente, houveram momentos diferentes em relação ao programa e orientações nacionais do partido. Até 1982, ao lado dos planos estadual e nacional, ela não era admitida no partido, já que se priorizava a tática leninista para agir no Legislativo. De 1982 ao final de 1987, no fundamental os governos municipais foram deixados de lado e, quando muito, considerados como objetos do mandato imperativo. A partir dos governos eleitos em 1988 até as eleições municipais de 1996, foram considerados como instrumentos de hegemonia, pontos de apoio e simplesmente subordinados a uma estratégia geral das eleições nacionais para presidente. Ou, adotando o raciocínio de Costa (1998), vigorava uma estratégia de hegemonia em termos mais amplos e não, propriamente, uma estratégia para governar.

A partir de 1996, apesar de uma maior divulgação nacional[9] por parte do PT ou mesmo da incorporação de algumas iniciativas como o OP no programa nacional, os governos prosseguiram como algo paralelo mas, com um grau maior de autonomia. Desta forma, pode-se entender também, porque, além dos fatores de ordem local, estes governos apresentaram um conjunto de variações, mesmo tentando aplicar as diretrizes nacionais do partido. Os casos analisados de Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre, expressaram claramente estas diversidades. No fundamental, e aqui pesa o presidencialismo e a herança programática da visão centralista da esquerda de corte leninista e trotskista, foi o plano nacional e não o local que orientou a visão do PT.

Finalmente, algumas interrogações são requeridas: com a redescoberta e consolidação do partido na institucionalidade, até que ponto o programa nacional atingiu uma regularidade maior? Haveria uma tendência de uma maior uniformidade nas ações dos governos petistas? Os dilemas, impasses e contradições foram eliminados? Caso seguíssemos Ozaí (1996), afirmaríamos que o dilema da estrela estaria resolvido. Segundo o autor, os desafios e dilemas colocados, como fortalecer a organização dos trabalhadores e participar do jogo eleitoral, construir uma alternativa de transformação da sociedade brasileira e ao mesmo tempo respeitar e limitar-se à esfera institucional, criticar os partidos anteriores e comportar-se como eles, conformariam isto. São questões desafiadoras e difíceis de responder no âmbito deste trabalho, mas diríamos que há uma forte possibilidade para isto para as resoluções apontadas e outras. Caso o PT caso adote as práticas já conhecidas da maioria dos

[8] Para ter-se uma idéia, Guimarães (1990), Fernandes (1991) e Berbel (1991), dentre outros, associam programa a ideologia. Já Singer (2001), inicialmente fala de programa e ideologia do PT como se fossem elementos separados.
[9] Sobre a divulgação do chamado modo petista de governar, ver, além de Costa (1998), Sanchez (1997).

partidos no governo, mantenha-se no plano de curto prazo, prossiga com as mesmas políticas e outros traços costumeiros da política brasileira, então os dilemas realmente acabaram e não haveria mais algo importante a anunciar.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos Públicos Através da Participação Popular em Porto Alegre. In: **Anais do 7° Encontro Nacional da ANPUR**, Recife, v. 3, 1997. p. 1735-1759.

_____ . **Inventing Local Democracy**: participatory politics and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. Califórnia: Universidade de Califórnia, 1997a. 264p. (Tese, Doutorado em Sociologia).

ABRAMO, Perseu. O PT e os Conselhos Populares. In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1989. p.34-37.

_____ . **Um trabalhador da notícia:** textos de Perseu Abramo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. 358p.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 31, n. 1, p.5-33, 1988.

ACIOLLY, Geraldo. Governo de Maria Luiza Fontenele. Diretor do Instituto de Previdência do Município durante o governo petista de Maria Luiza Fontenele. Membro da direção do PT. Fortaleza, 2001. Entrevista.

A CONSCIÊNCIA ambiental. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

A CONSTRUÇÃO da nossa democracia. **Em Tempo**, São Paulo, 3 a 18 jun. 1980. p.7.

ACORDO encerra greve de motoristas no Sul. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 de fev. 1989. p. C-4.

ADMINISTRAÇÃO mais perto da cidadania. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, n. 5, p. 6, segunda quinzena dez. 1998.

A EXPERIÊNCIA do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Em Destaque**, São Paulo, n. 2, p.36-40, mai. 1996.

ALCÂNTARA JÚNIOR, José Odval. **Conflitos sobre rodas.** Fortaleza: Mestrado em Sociologia da UFC, 1991. 190p. (Dissertação de Mestrado em Sociologia).

_____ . Governo petista de Fortaleza. Assessor para Assuntos Comunitários da Superintendência Municipal de Obras e Viação – SUMOV durante o governo petista de Maria Luiza Fontenele. São Paulo, 1998. Entrevista.

ALCÁNTARA, Manuel. Análisis comparado del papel de los partidos em los procesos de transición política. In: DUTRÉNIT, Silvia; VALDÉS, Leonardo (Coords.). **El fin de siglo y los partidos políticos em América Latina**. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1994. p.19-34.

ALMEIDA, Luiz Carlos; VICTTOLA, Renato; ANJOS, Ivan dos. A questão ambiental. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. **RBCS**, São Paulo, ANPOCS, v. 12, n. 34, 1997.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Tomando partido, formando opinião. Cientistas sociais, imprensa e política. **Textos Idesp,** São Paulo, 11, 1992. 70p.

ALONSO, José Antônio Fialho. A inserção de Porto Alegre na nova ordem internacional e o enfrentamento do problema social local. In: GENRO, Tarso (Org.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 51-81.

ALVAREZ, Cezar; COSTA, Ana Paula Motta. Porto Alegre, um porto mais seguro. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da Cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1977. p. 141-143.

AMAZONAS, João. A Social-Democracia, Instrumento do Capitalismo. **Princípios**, São Paulo, n. 2, p.3-10, jun. 1981.

ANDRADE, Flávio. Lula fala da campanha PT – 82. **Em Tempo**, São Paulo, 11 a 24 mar. 1982. p.4-5.

_____ . PT. Uma legenda apetitosa. **Em Tempo**, São Paulo, 13 a 19 set. 1979. p.5.

ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p.5-26, set. 1991.

A NOSSA vez. A nossa voz. **Em Tempo**, São Paulo, 3 a 18 jun. 1980. p.2.

A NOVA cara do PT. **Isto/É**, São Paulo, 7 ago. 1996. p. 24.

ANTUNES, Ricardo. **A rebeldia do trabalho:** o confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80. 2.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992. 220p.

A PREFEITURA encaminhou projeto à Câmara para acabar com a tarifa de Ônibus. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 set. 1990. p.A-1. Matéria paga da Prefeitura de São Paulo.

A QUESTÃO indígena brasileira. **Partido dos Trabalhadores/Grupo de Trabalho da Comissão Nacional**. São Paulo: 1981. 24p. (Texto para debate, 3).

ARAÚJO, Eunice; LUCENA, Tereza de; PEREIRA, Simone. Participação popular e o plano de governo. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

ATERRO Metropolitano. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, n. 61, p. 2, segunda quinzena abr. 1999.

AUGUSTIN FILHO, Arno. A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p. 49-67.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.17-45.

AZEVEDO, Clovis Bueno de. **A estrela partida ao meio:** ambiguidades do pensamento petista. São Paulo: Entrelinhas, 1995. 251p.

AZEVEDO, José Clóvis. A escola cidadã: políticas e práticas. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 11-122.

_____ . **Escola cidadã: desafios, diálogos e travessias**. Petrópolis: Vozes, 2000a. 190Pp.

AZEVEDO, Ricardo. A estrela dos pampas. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 34, mar./abr./mai. 1997.

_____ . Os conselhos populares e a administração petista. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.4, set. 1988.

BAIERLE, Maria de Fátima; BACKES, Enedi; NEVES, José Mário. Funcionalismo. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A crise da UAMPA. In: **Movimentos populares urbanos:** crise e perspectivas. Porto Alegre: FASE; CIDADE, 1992. p. 43-65.

_____ . **Um novo princípio ético-político:** prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1992a. 397p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 188p.

BARCELOS, Lúcio. A construção de um sistema público de saúde em Porto Alegre: um objetivo vitorioso. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 7-10.

_____ . Apresentação. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000a. p. 131-136.

BARELLI, Walter; TROYANO, Annez Andraus. Planejar como arte do governo. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v.5, n.4, p. 18-22, out./dez. 1991.

BARREIRA, Irlys Alencar Firmo. **Chuva de papéis:** ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998. 234p.

_____ . Ideologia e gênero na política: estratégias de identificação em torno de uma experiência. **Dados,** Rio de Janeiro, n. 3, p. 441-468, 1993.

_____ . Imagens do feminino na política. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Novos paradigmas e realidade brasileira**. Belém: UFPA; NAEA, 1993a. p. 75-108.

_____ . **O reverso das vitrines:** conflitos urbanos e cultura política em construção. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992. 180p.

BATTAGLIA, Luiza. Reforma Administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo: algumas questões de fundo. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 30, p.87-88, 1990.

BAUER, Márcia. Porto Alegre e os direitos humanos. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 137-146.

BAVA, Sílvio Caccia. Na periferia, domingo é dia de trabalho. **Em Tempo**, São Paulo, 7 a 21 fev. 1980. p. 10.

BECKER, Ademar José (Org.). **A cidade reinventa a democracia:** as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000. 229p.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998. 3. ed. 208p.

BENTO FILHO, Carlos César. A assistência social e o enfrentamento à exclusão social. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 123-130.

BERBEL, Márcia Regina. **Partido dos Trabalhadores:** tradição e ruptura na esquerda brasileira (1978-1980). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1991. 144p. (Dissertação, Mestrado em História).

BERGAMASCHI, Mara. Guerra de facções determina fracasso do PT em Fortaleza. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de nov. 1988. p. A-11.

BETTELHEIM, Charles. **A luta de classes na União Soviética:** primeiro período (1917-1923). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 486p.

BETTO, Frei. Fala Frei Betto. **Em Tempo**, São Paulo, 6 a 19 mar. 1980. p.5. Entrevista concedida ao jornal Em Tempo.

_____ . **Lula:** biografia política de um operário. São Paulo: Estação Liberdade, 1989. 79p.

BEYME, Klaus von. **Los partidos políticos en las democracias ocidentales**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociologicas; Siglo XXI Editores de España, 1986. 525p.

BIASI, Lea Maria et al. Assistência social. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

BIMESTRALIDADE garante reposição salarial. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, n. 85, p. 4, segunda quinzena jun. 2000.

BIMBI, Linda. **Uma veia de utopia:** a trajetória de Luiza Erundina de Souza. São Paulo: Brasiliense, 1996. 172p.

BITTAR, Jorge (Org.). O modo petista de governar. In: **Caderno Especial de Teoria & Debate**, São Paulo, 1992. 324p.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda:** razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. 129p.

_____ . **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.

BOGUS, Cláudia Maria. **Participação popular em saúde:** formação política e desenvolvimento. São Paulo: Anablume; FAPEP, 1998. 229p.

BOITO JR., Armando (Org.). **Parlamentarismo presidencialismo:** a teoria e a situação brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 100p.

BONDUKI, Nabil. **Arquitetura & habitação social em São Paulo 1989/1992**. São Paulo: USP; Escola de Engenharia de São Carlos, 1993. 94p.

_____ . Avaliação das Operações Interligadas com Instrumento de Captação de Recursos para a Habitação Social em São Paulo (1987-1992). In: SANTOS FILHO, Milton (Org.). **Finanças locais e regionais.** São Paulo; Salvador: Hucitec; Edufba, 1996.

BONDUKI, Nabil. Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo. In: _____ . **Habitat:** as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996a. p.180-194.

_____ . Habitação no governo de Luiza Erundina. São Paulo, 2000. Superintendente da Superintendência de Habitação Popular (HABI) no governo de Luiza Erundina (1989-1992). Entrevista ao autor.

_____. **Habitar São Paulo:** reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000a. 167p.

BORBA, Sheila Villanova. Transformações recentes na área central de Porto Alegre: apontamentos para uma discussão. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João. **Estudos urbanos:** Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. p. 19-31.

BORGES, Arleth Santos. **A construção do Partido dos Trabalhadores no Maranhão**. Campinas: Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UNICAMP, 1998. 291p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

BRAGA, Ruy. *Velhas ideologias para a "nova esquerda": Tarso Genro e o revisionismo contemporâneo*, in **Outubro**, n° 2, Revista do Instituto de Estudos Socialistas, São Paulo, novembro de 1998.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues et al. **Subsídios para a Elaboração de um Plano de Educação Nacional Popular.** São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Grupo de Trabalho da Comissão Nacional, [198.]. 33p. (Texto para debate, 4).

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Um plano popular de educação. In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1989. p.19-24.

BRONZATTO, Valdir; VASCONCELLOS, João Carlos. O turismo de Porto Alegre: as ações da EPATUR. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 137-140.

BUCHABQUI, Jorge Santos. O governo Olívio Dutra. Porto Alegre. Porto Alegre, 1999. Secretário de Administração do governo Olívio Dutra. Entrevista ao autor.

_____ . Reforma administrativa e mudança no modelo de gestão. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p.95-101.

BUDGE, Ian; DAVID, Robertson; DEREK, Hearl (Eds.). **Ideology, strategy and party change***:* post-war election programmes in 19 democracies. London: Cambridge, 1987.

BUDGE, Ian; KEMAN, Hans. **Parties and democracy:** coalition formation and government functioning in twenty states. New York: Oxford, 1990. 243p.

BULEVAR São João é aberto com 45 dias de atraso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de nov. 1990. p. C-5.

"BUNKER' de Lula tomar lugar do PT na elaboração de programas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2002. p.17.

BURMEISTER, Newton. A cidade, sua gestão e seu planejamento. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 77-84.

_____ . Porto Alegre mais – Cidade Constituinte. Fazendo o futuro de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 237-239.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local & participação popular:** a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão. São Paulo: Cortez, 2000. 190p.

_____ . Gestão municipal, cidadania e participação popular. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 40, p. 5-26, dez. 1992.

CÂMARA investiga o uso de cargos de confiança criados por Paulo Freire. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 03 mai. 1990, p. C-6.

CAMPANI, Darci; MELLO, Rosalino. Da limpeza pública à gestão ambiental de resíduos sólidos. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 207-210.

CAMPELLO, Tereza H. G. B. A política salarial dos servidores públicos de Porto Alegre no Governo Olívio Dutra. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p. 69-82.

CAMPOS, Marta Silva. A assistência social pública: uma experiência da Secretaria de Bem-Estar Social de São Paulo (1989-1992). **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 45, p. 77-107, ago. 1994.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.81-90.

CARVALHO, Carlos. Nota crítica sobre a história do Partido dos Trabalhadores. **Novos Rumos**, São Paulo, v.1, ano 1, n. 1, p.61-75, jan/fev/mar. 1986.

CASSEL, Guilherme; VERLE, João. A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p. 27-47.

CASTRO, Janice Dornelles de; JAEGER, Maria Luiza. O financiamento do SUS e a experiência de democratização da gestão da saúde em Porto Alegre no Governo Olívio Dutra. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p. 83-94.

CENTROS e conselhos são as novas sugestões. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, ago. 1991. p.2.

CERRONI, Umberto. **Teoria do partido político**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982. 74p.

CÉSAR, Benedito Tadeu. **Verso, reverso, transverso:** o PT e a democracia no Brasil. Campinas: Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1995. 339p. (Tese, Doutorado em Sociologia) .

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros***:* discurso e práxis dos seus programas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985. 738p.

CHAGAS, Emilio. A informação e a comunicação na Administração Popular de Porto Alegre. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p.225-230.

CHAUÍ, Marilena. Cultuar ou cultivar. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 8, out./nov./dez. 1989.

CHAUÍ, Marilena; MORAIS, Fernando. A teoria na prática e outras. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 13, jan./fev./marc. 1991. Entrevista a Renato Ortiz, Eugênio Bucci e Paulo de Tarso Venceslau.

CHAUÍ, Marilena. PT "leve e suave"? In: SADER, Emir (Org.). **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.43-99.

_____. São Paulo – uma opção radical e moderna: democracia cultural. **Pólis**, São Paulo, n. 12, p. 11-38, 1993.

_____ . Uma política de cidadania cultural. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, p.31-39, out./nov./dez. 1990. Entrevista a Gabriel Cohn.

CICONE, Reinaldo Barros. **Da Intenção ao Gesto:** um Olhar Gramsciano sobre a Possibilidade de Integração do PT à Ordem. Campinas: Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1995. 191p. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).

CIDADANIA e democracia: o que acontece nas cidades em que o PT é governo. São Paulo: Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes; Diretório Nacional do PT; Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, 2000. 63P.

CLAUDÍN, Fernando. **Eurocomunismo y socialismo**. 2.ed. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1977.

CMTC teve prejuízo de Cr$ 122,8 bi em 90. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 abr. 1991. p. 4-3.

COELHO, Marcelo. O caso Erundina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 ago. 1990. p.A-2.

COELHO, Roseli Aparecida Martins. **Social democracia:** a chantagem do capitalismo. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1996. 153p. (Tese, Doutorado).

COHN, Amélia (Coord.). Descentralização, saúde e democracia: o caso do município de São Paulo (1989-1992). **Cadernos Cedec,** São Paulo, n. 44, 1995. 104p.

COLLAR, Ricardo. A modernização administrativa na Prefeitura de Porto Alegre.In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 215-223.

COMO fundar um partido de baixo para cima. **Em Tempo**, São Paulo, 21 fev. a 5 mar. 1980. p.2.

CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2., 1999, Belo Horizonte. **Resoluções ...** São Paulo: Comissão Executiva Nacional do PT, 1999. 26p.

CONSTANTINO, Núncia Santoro de. A cidade dos gaúchos: tempo noturno e sociabilidade. In: SOLLER, Angélica; MATOS, Maria Izilda S. A cidade em debate. São Paulo: Olho d'água, 1999. p. 247-270.

CONSTRUINDO a educação pública popular. São Paulo: PMSP; SME, out.. 1990.

CORDEIRO, André Passos; OLEGÁRIO FILHO, Assis Brasil. O processo democrático de discussão dos recursos e ações públicas em Porto Alegre.In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 67-72.

CORRÊA, Adroaldo et al. Diretrizes para um programa democrático, populare anti-racista. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

COSTA, João Bosco Araújo. **O imaginário político do Partido dos Trabalhadores**: o petismo, o sistema representativo e o poder local. São Paulo: PUC-SP, 1998. 266p. (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democracia como Valor Universal**: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas, 1980. 118p.

_____ . **Democracia e socialismo**: questões de princípio & contexto brasileiro. São Paulo: Cortez, 1992. 88p.

COUTINHO, Joana Aparecida. A participação popular na gestão da saúde em São Paulo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.2, p. 125-140, 1997.

_____ . **O Conselho Municipal de Saúde:** um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1995). São Paulo: PUC-SP, 1996. 193p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais).

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando. A dialética da mudança: o PT se defronta com a institucionalidade. **Cadernos Cedec,** São Paulo, n. 31, 1993. 93p.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no Município e no Estado:** uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998. p. 41-72.

_____. **O desafio de ser governo:** o PT na Prefeitura de São Paulo: 1989-1992. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CROCHIK, Sergio. Informatização da Prefeitura de São Paulo. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 30, p.82-86, 1990.

CRECHES comunitárias. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, n. 80, p. 3, segunda quinzena mar. 2000.

CRUZ, Mauri José Vieira. A democratização da mobilidade urbana. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 85-91.

CYPRIANO, Fabio. **A comunicação na contramão:** a tarifa zero como estudo de caso. São Paulo: PUC-SP, 1995. 123p. (Dissertação, Mestrado em Comunicação e semiótica).

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAHL, Robert. O mito do mandato presidencial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p.5-26, set. 1991.

DAMIANI, Augusto Renato R. Menos alagamentos, mais qualidade de vida. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 211-213.

DANIEL, Celso. A criação de canais institucionais e as diversas experiências de participação popular na gestão têm correspondido a um maior controle social do governo local? In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Para que participação popular nos governos locais?** São Paulo; Recife: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; SUDENE; Pólis, 1996. p. 21-26.

_____ . As administrações democráticas e populares em questão. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 30, p. 11-27, 1990.

_____ . Participação popular. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.2, p.45-49, març. 1988.

DANTAS JÚNIOR, Altino (Ed.). **Lula sem censura:** " ... e aí a peãozada partiu pro pau." 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1981, 120p.

DEZ meses de administração. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1989.

DIAS, José Américo. O passo para frente. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.6, p. 5-8, abr.mai.jun. 1989.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular:** o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002. 305p.

DILEMA do PT. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 jan. 1991. p.A-2.

DIRCEU, José. Os desafios do PT. In: SADER, Emir (Org.). **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.35-42.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995, 353p.

DOMINGO de festa. É o partido chegando à periferia. **Em Tempo**, São Paulo, 1 a 14 mai. 1980. p.4.

DOMINGUES, Mauro Petersen. O declínio dos partidos políticos: uma revisão da literatura recente. **Mosaico Revista de Ciências Sociais**, Vitória, v. 1. n 1, p. 137-157, 1998.

DULCI, Luís. Conselho popular: o sujeito subversivo. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.6, p.54-56, abr.mai.jun. 1989.

_____ . **Desafios das Administrações Petistas.** São Paulo: Partido dos Trabalhadores, [198.].

DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais, a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 10, p.24-30, out. 1984.

DUTRA, Arnaldo Luis. O DMAE e a qualificação do saneamento sanitário. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 199-206.

DUTRA diz normalizar transporte até segunda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de fev.1989. p. C-3.

DUTRA, Olívio. A arte de ser governo. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 17, p. 2-6, 1° trimestre de 1992. Entrevista a Ricardo Azevedo, Adeli Sell e Marco Antonio Schuster.

_____ . Domar a máquina e dialogar muito. In: PALOCCI, Antonio Palocci et al**. Desafios do Governo Local:** o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____ . **Nas Pegadas da Utopia**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.

_____ . Olívio Dutra: um líder sindical. **Encontros com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 11-36, abr. 1980. Entrevista a Antonio Hohlfeldt.

_____ . O Orçamento participativo e a questão do socialismo. In: _____; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 7-13.

_____ . Por outro Estado. **Brasil Agora**, São Paulo, 15 de jun. a 28 de jun. 1992a. p . 3.

_____ . Prefácio. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p.7-8.

_____ . Um governo que reelegeu o PT. **Em Tempo**, São Paulo, fev. 1993, p. 7-8. Entrevista de Olívio Dutra a Patricia Pessi.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. 465p.

ELEMENTOS para uma proposta educacional petista. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

EM PORTO Alegre, Olívio que encampar ônibus. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de nov. 1988. p. C-1.

ENCONTRO de São Paulo. Vitorioso, mas sem unidade. **Em Tempo**, São Paulo, 3 a 18 jun. 1980. p.2.

ENCONTRO MUNICIPAL DO PT. **Caderno de Teses**. Porto Alegre: Comissão Executiva Interna – CD POA, 1993. 12p.

EPSTEIN, Leon D. **Political parties in Western democracies**. 3.ed. New Brunswick (U.S.A) and London (U.K.): Transaction Publischers, 1993.

ERUNDINA afasta diretor e empregado acusados de irregularidades na CMTC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jul. 1990. p.C-5.

ERUNDINA, Luiza. Desenvolvimento social e a participação da sociedade local na gestão pública municipal. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Para que participação popular nos governos locais?** São Paulo; Recife: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; SUDENE; Pólis, 1996. p. 9-16.

ERUNDINA, Luiza. Luiza Erundina. **Universidade e Sociedade,** São Paulo, n. 4, p. 67-71, 1992. Entrevista de Luiza Erundina.

_____ . Sem medo de ser governo. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 11, p. 10-15, jul/ago/set. 1990. Entrevista a Alípio Freire e Ricardo Azevedo.

ESTRATÉGIA contra o PT. **Brasil Agora**, São Paulo, 27 abr. a 10 mai. 1992. p.15.

ESTRELA solitária. **Afinal,** São Paulo, 7 de jan. 1986. p. 26.Entrevista de Maria Luíza Fontenele.

EVERS, Tilman. De costas para o Estado, longe do Parlamento. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 25-39, abr. 1983.

EXPERIÊNCIAS de participação popular. São Paulo: PMSP; PIEP, marc. 1992.

EX-PETISTA diz que tem "trauma" de gestão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de nov. 2000. p. A-7.

EX-SECRETÁRIO dos Transportes admite irregularidades na CMTC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 ago. 1990. p. C-5.

FANTINI, Flamínio. Herança de desafios. **Isto É**, São Paulo, p. 45-47, 8 de jan. 1986.

FAVRETO, Rogério. A defesa jurídica do interesse público e da cidadania. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 231-238.

FEDOZZI, Luciano. Experiências de democratização do orçamento municipal. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo**. São Paulo; Salvador: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; Câmara Municipal de Salvador, Pólis, 1996. p. 45-48. Palestra do autor no Seminário Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo, abril de 1995 em Salvador.

_____ . **O Poder da Aldeia:** gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. 237p.

_____ . **Orçamento Participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Tomo Editorial; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997. 254p.

FEDOZZI, Luciano; RODRIGUES, Jaime. Planejamento de governo. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

FERNANDES, Adelita Neto Carleial; BARREIRA, Irlys Alencar Firmo. A gestão do "popular" na experiência de poder municipal. In: BRAGA, Franco Braga; BARREIRA, Irlys Firmo (Orgs.). **A política da escassez:** lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha; Stylus Comunicações, 1991. p. 111-123.

FERNANDES, Florestan. A solidariedade de classe a partir da Frente Brasil Popular. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.7, p. 18-21, jul.ag. set. 1989.

_____ . **O PT em movimento**. São Paulo: Cortez, 1991. 80p.

FERNANDES, José Henrique Paim. Porto Alegre: processo, projeto e inserção internacional. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 45-54.

FERREIRA, Brasília Carlos. Trabalhadores e cidadania: metamorfoses sindicais. **Cronos**, Natal, v.2. n.1, p. 11-32, jan./jun. 2001.

FERRETI, Rosemary Brum. I Plano Diretor de Porto Alegre: 12 anos de implantação de uma sistema participativo na planejamento urbano. Avaliação e perspectivas. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João. **Estudos urbanos:** Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. p. 263-277.

FERRONATO, Airto. Experiências de democratização do orçamento municipal. In: VILLAS-BÔAS, , in Renata (Org.). **Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo**. São Paulo; Salvador: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; Câmara Municipal de Salvador, Pólis, 1996. p. 29-31. Exposição do autor no Seminário Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo, abril de 1995 em Salvador.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 231p.

FINANÇAS: estamos atingindo o equilíbrio. **Jornal de Fortaleza**, Fortaleza, jun. 1987. p.6-7.

FINGER, Marlova. A gestão ambiental em Porto Alegre. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 187-198.

FONTENELE, Maria Luiza. Corrupção entrega ao PT uma Prefeitura destroçada. **Boletim Nacional,** São Paulo, p. 8-9, 1986. Entrevista de Maria Luiza Fontenele.

_____ . Experiências de administração popular. **Cese Debate**, Salvador, n. 1, p. 5-11, 1991. Depoimento de Maria Luiza Fontenele.

_____ . Governo popular em Fortaleza. São Paulo, 1999. Entrevista.

_____ . Maria, Maria!: o PT no Governo. **Brasil Extra,** n. 2, p. 21-26, dez. 1985. Entrevista a Flávio Andrade.

_____ . **Momento em que ocorreu a eleição para Prefeita de Fortaleza**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994. 17p.

_____ . Um balanço da Prefeitura de Fortaleza. Brasília, 1995. Entrevista.

FORTALEZA. Assessoria Técnica Municipal. [Correspondência enviada a Américo Barreira]. Fortaleza, 12 fev. 1986. 17f. Mimeografada.

FORTUNATI, José. Um governo que avançou. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 29-33.

FÓRUM Regional Sul. A criação de canais institucionais e as diversas experiências de participação popular na gestão têm correspondido a um maior controle social do governo local? In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Para que participação popular nos governos locais?** São Paulo; Recife: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; SUDENE; Pólis, 1996. p. 19-20.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 8.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989. 295p.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 1999. 144p.

_____. **À sombra desta mangueira**. São Paulo: Olho d'Água, 2000. 120p.

_____ . O partido como educador-educando. In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1989. p.16-18.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 107-138, 1996.

FURTADO, Carlos Ribeiro. "Gentrification" e o processo de (re)estruturação urbana recente de Porto Alegre. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João F. (Orgs.). **Estudos urbanos:** Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. p. 99-105.

FURTADO, Olavo Henrique Pudenci. **Trajetos e Perspectivas Social-Democratas:** Do Modelo Europeu para o PSDB e PT no Brasil. Campinas: Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1996. 158p. (Dissertação, Mestrado).

HORN, Carlos Henrique. Apresentação. In: _____ . **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p.9-12.

GADOTTI, Moacir. Algumas propostas educacionais do Partido dos Trabalhadores. In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1989. p.29-33.

_____ . Associação de pais e mestres (APM). In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1989a. p.25-28.

GADOTTI, Moacir e PEREIRA, Otaviano. **Pra que PT:** origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Cortez, 1989. 370p.

GAGLIETTI, Mauro José. **Transformações e ambivalências nos padrões de engajamento:** um estudo da militância do PT de Porto Alegre. Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, 1998. 159p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

GARCIA, Marco Aurélio. A social-democracia e o PT. **Teoria & Debate,** São Paulo, n.12, p. 47-56, out.nov.dez. 1990.

GAÚCHOS realizam seu Encontro. **Em Tempo**, São Paulo, 17 a 30 abr. 1980. p.3.

GENOÍNO, José. A alternativa do PT. In: SADER, Emir (Org.). **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. P.101-110. (Entrevista concedida a David Ratcov).

GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antonio et al. **Desafios do Governo Local:** o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 14-31.

_____ . Democracia e socialismo. In: WEFFORT, Francisco (org.). **PT:** um projeto para o Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 48-55. Comentário à exposição de Carlos Nelson Coutinho com o mesmo título no Seminário PT: um projeto para o Brasil, São Paulo, 15 e 16 de abril de 1989.

_____ . Gramsci, Rosa e o PT: a História se reflete. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 10, p. 44-48, abr.mai.jun. 1990.

_____ . O orçamento participativo e a democracia. In: _____; SOUZA, Ubiratan de (Orgs.). **Orçamento Participativo:** a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997a. p. 9-41.

_____ . Participação para além do bairro. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 69, p. 35-41, jun. 1996. Entrevista.

_____ . Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera (Orgs.). **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. São Paulo; Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, Pólis, 1995. p. 19-27. Palestra do autor no Seminário Poder Local e Construção da Cidadania, junho de 1994 em Belo Horizonte.

_____ . Socialismo e novo modo de vida. **Humanidades em Revista**, Ijuí, n.3, p.5-16, jan./jun. 1996a.

GENRO, Tarso. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: _____ . (Coord.). **Porto da Cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997b. p. 11-16.

_____ . Um debate estratégico. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 11-17.

GENRO, Tarso. Vanguarda de uma nova cidadania. In: _____ . (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997c. p. 17-22.

GERMER, Claus. Só os trabalhadores farão a reforma agrária. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.7, p. 49-51, jul.ago. set. 1989.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do planejamento:** o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 1993. 152P. (Dissertação, Mestrado em Administração).

_____ . O "Orçamento Participativo" da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p.183-195.

GIUSEPPE, Diana Teresa Di. **A crise do planejamento urbano:** uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos Núcleos Regionais de Planejamento). São Paulo: Escola de Administração de Empresa em São Paulo da FGV, 1998. 150p. (Dissertação, Mestrado em Administração Pública).

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Loyola, 1991. 191p.

GONDIM, Linda Maria. Quando os movimentos sociais se organizam: burocracia versus democracia nas associações de moradores. In: BARREIRA, Irlys Alencar Firmo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro (Orgs.) **Brasil urbano:** cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya; Fortaleza: SUDENE; UFC. 1993. p. 67-91.

GOULART, Jefferson Oliveira. **Esquerda e poder:** a gestão petista na Prefeitura de Piracicaba (1989-1992). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1996. 246p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

GRAHAM, Lawrence S. Democratization and the Grassroots in Brazil Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints. In: Paper presented at the 19th International Congress of the Latin American Studies Association, 1995, Washington.

_____ .

GREVISTAS municipais retornam ao trabalho. **O Povo**, Fortaleza, 3 de jan. 1986, p. 7.

GROSSI, Esther. **A coragem de mudar em educação**. Petrópolis: Vozes, 2000. 252p.

GRUPO de políticas públicas da frente popular para a questão urbana. A questão urbana. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

GUIMARÃES, José Luiz. **Desigualdades regionais na educação:** a municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo: UNESP, 1995. 97p.

GUIMARÃES, Juarez. A estratégia da pinça. **Teoria & Debate,** São Paulo, n.12, p. 31-34, out.nov.dez. 1990.

_____ . **Claro enigma:** o PT e a tradição socialista. Campinas: Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1990a. 97p. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).

GURGEL, Claudio. **Estrelas e borboletas:** origens e questões de um partido a caminho do poder. Rio de Janeiro: Papagaio, 1989. 149p.

GUSHIKEN, Luís. Os desafios do movimento sindical. In: SADER, Emir (Org.). **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.141-152.

GUTTERRES, Etel Soares; RODRIGUES, Rejane Penna. Orçamento participativo e a questão do lazer – o caso de Porto Alegre – R.S. In: MARCELINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas setoriais de lazer:** o papel das prefeituras. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 71-84.

HARNECKER, Marta. **O sonho era possível:** a história do Partidos dos Trabalhadores narrada por seus protagonistas. Havan; São Paulo: MEPLA; CASA AMÉRICA LIVRE, 1994. 178p.

_____ . **Tornar possível o impossível:** a esquerda no limiar do século XXI. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 456p.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992. 214p.

IANNI, Octavio. **O ABC da Classe Operária**. São Paulo: Hucitec, 1980. 102p.

INGRAO, Pietro. **As massas e o poder**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980. 227p.

_____ . **Crise e terceira via**. São Paulo: Ciências Humanas, 1981. 135p. Entrevista a Romano Ledda.

JACOBI, Pedro. Alcance e limites dos governos locais progressistas no Brasil – as prefeituras petistas. **Cadernos Ceas**, Salvador, n. 152, p. 33-45, jul./ago. 1994.

_____ . Descentralização da gestão municipal: a inovação em debate. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 30, p.89-90, 1990.

_____ . Descentralização e participação: alcance e limites da inovação no município de São Paulo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 41, p.22-38, abr. 1993.

_____ . Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 137, p. 33-45, jan./fev. 1992.

_____ . (Org.). Descentralização, educação e democracia: o caso do município de São Paulo (1989-1992). **Cadernos Cedec,** São Paulo, n. 41, 1995. 9p.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades**. Cadernos Cedec**, São Paulo, n. 55, 1996. 24p.

KATZ, Richard e MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy; the emergence of party cartel. In: FARREL, D. M. Holliday; JANDA, K. (Eds.). **Party politics**. Londres: Sage Publications, 1995.

KECK, Margaret. **PT**: A lógica da diferença. São Paulo: Ática, 1991. 336p.

_____ . O "novo sindicalismo" na transição brasileira. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.381-439.

KESTENBAUM, Eliana et al. **Poder local:** Município de Participação Popular. São Paulo: Partido dos

Trabalhadores/Grupo de Trabalho da Comissão Nacional, São Paulo, 1981. 10p. (Texto para debate, 5).

KHAIR, Amir. Brasil: imposto e relação capital-trabalho. In: SANTOS FILHO, Milton (Org.). **Finanças locais e regionais.** São Paulo; Salvador: Hucitec; Edufba, 1996.

KIEF, Charles. Cultura: onde o povo está. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 165-171.

KINZO, Maria D'Alva G. O papel dos Partidos. In: LAMOUNIER, Bolívar et. al. Cem anos de eleições presidenciais. **Textos Idesp**, São Paulo, 36, 1990. p.33-38.

_____ . O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor***:* o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990a. p.105-134.

_____ . Partidos y reformas políticas: el caso brasileño. In: DUTRÉNIT, Silvia y VALDÉS, Leonardo (Coords.). **El fin de siglo y los partidos políticos em América Latina**. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1994. p.221-241.

_____ . **Oposição e autoritarismo:** gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, 1986. 269p.

_____ . **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1993. 122p.

_____ . Legado oposicionista do MDB, o partido do Movimento Democrático Brasileiro. In: SOARES, Gláucio D. ; D'ARAUJO, M. C. (Orgs.). **21 Anos de Regime Militar***:* Balanços e Perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994a.

_____ . Novos Partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **Voto de desconfiança:**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. Petrópolis: Vozes, 1980. p.217-259.

KIRCHHEIMER, Otto. The Catch-all Party. In: MAIR, Peter (Ed). **The West European party suystem**. New York: Oxford, 1990. p. 50-60.

KNIJNIK, Celso. A SMOV e a modernização urbana de Porto Alegre. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 93-100.

KOWARICK, Lucio; SINGER, André. A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 35, p. 195-216, mar. 1993.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. O PT e a unidade partidária como problema. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 39-76, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo?. In: LAMOUNIER, Lamounier (Org.). **A opção parlamentarista.** São Paulo: IDESP; Sumaré, 1991. p. 13-60.

_____ . **Depois da transição**: democracia e eleições no Governo Collor. São Paulo: Loyola, 1991a. 126p.

_____ . **Partidos e utopias***:* o Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Loyola, 1989. 150p.

LAMOUNIER, Bolívar. Terá o Brasil um Governo Legítimo e Estável em 1990?. In: _____ . et. al. Cem anos de eleições presidenciais. **Textos Idesp**, São Paulo, 36, 1990. p.7-15.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática - o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986. 134p.

LARANJEIRA, Sônia M. G. Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 3, jul.set. 1996.

LAWSON, Kay. When Linkage Fails. In: _____; MERKL, Peter H. (Eds.). **When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations**. Princeton: Princeton UP, 1994. p.13-38.

LEI Orgânica do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 1990. 54p.

LEI Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1991.

LEITE, José. O Partido dos Trabalhadores e as eleições. **Perspectiva Internacional**, São Paulo, n. 4, p.3-7, set.out. 1982.

LÊNIN, V. I. **El Estado y la revolución**. Moscú: Editorial Progreso, 1978, v.2. p.289-387.

_____ . **La enfermedad infantil del "izquierdismo" en el comunismo**. Moscú: Editorial Progreso, 1979, v. 3. p.349-434.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). **Prefeituras do povo e para o povo**. São Paulo: Loyola, 1996.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas cidades globais:** um estudo sobre Londres e São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997. 231p.

LIBERDADE sindical e democracia. **Revista de Cultura Contemporânea**, São Paulo, v.1, n. 1, jul. 1978.

LIJPHART, Arend. Dimensions of Ideology in European Party Systems. In: MAIR, Mair, Peter (Ed). **The West European party system**. New York: Oxford, 1990. p. 253-265.

LIMA, Cid Barbosa. **Cidadania, princípio para administrar:** uma experiência na Administração Regional de Pinheiros/Itaim Bibi. São Paulo: mimeografado, [199.].

LIMA, Gildo. A experiência da Prefeitura de Porto Alegre. In: LESBAUPIN, Ivo Lesbaupin (Org.). **Prefeituras do povo e para o povo**. São Paulo: Edições Loyola, 1996. Depoimento e debate no Seminário Democracia e Poder Local, promovido pelo Centro João XXIII-IBRADES, nos dias 23 a 25 de junho de 1995 no Rio de Janeiro.

LIMA, Gilson. **Uma aventura responsável:** novos desafios das administrações populares. Porto Alegre: Sagra; DC Luzzatto, 1993. 110p.

LIMA, José. Adversários apavorados. **Brasil Agora**, São Paulo, 17 ago. a 30 set. 1992. p. 4

LIMA JÚNIOR, Olavo de. **Instituições políticas democráticas***:* o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. 143p.

_____ . Partidos, eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo;Brasília: Editora Sumaré;ANPOCS;CAPES, 1999. p.13-57.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical:** Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000. 116p.

LINCE, Léo. O modo petista de lutar no parlamento. In: SADER, Emir (Org.). **Idéias para uma alternativa de esquerda à crise brasileira**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993. p.91-101.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolivar (Org.). **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: Sumaré, 1991. p.61-120.

LIXO hospitalar leva Porto Alegre à calamidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 de mai. 1990. p. C-4.

LOWY, Michael. Marxismo e cristianismo na América Latina **Lua Nova**, São Paulo, n. 19, p.5-21, nov. 1989.

_____ .**Marxismo e teologia da libertação**. São Paulo: Cortez, 1991. 120p.

LULA busca alianças à direita e investe no petismo de resultado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2002. p.15,

LULA presidente: uma revolução democrática no Brasil. **Teoria & Debate**, São Paulo, 1994. 164p.

LYRA, Rubens Pinto. As lições do Leste. In: COSTA SOBRINHO, Pedro Vicente (Org.). **Reflexões sobre a desintegração do comunismo soviético**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995. p.73-91.

LYRA, Rubens Pinto. O socialismo petista. In: _____ . **Socialismo:** impasses e perspectivas. São Paulo: Scritta, 1992. p.147-203.

MACHADO, Antônio Carlos. A educação no governo de Luiza Erundina. São Paulo, 2000. Coordenador Geral da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (CONAE) do governo Luiza Erundina em São Paulo. Entrevista ao autor.

MACHADO, Carlos. **As vicissitudes da construção da qualidade do ensino na política pública de educação no Município de Porto Alegre, de 1989 a 1996**. Porto Alegre: Faculdade de Educação da UFRGS, 1989. 216p. (Dissertação, Mestrado em Educação).

MACHADO, João. O Programa e a democracia interna. Algumas questões para o debate. **Em Tempo**, São Paulo, 3 a 18 jun. 1980. p.6.

MACHADO, Vânia Araújo et al. Propostas de políticas públicas para o lazer e esporte de Porto Alegre. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118p.

_____ . **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**: o papel do Estado, das classes e da propriedade privada na democracia do século XX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 200p.

MADEIRA toma posse na Câmara de SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 jan. 1991. p. A-4.

MAGALHÃES; Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. 248p.

MAIA, Edmundo; FONTES, Messias. O PT no Governo. **Brasil Extra,** n. 2, p. 21-26, dez. 1985.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy R. (Eds.). **Building Democratic Institutions**: party systems in Latin America. California: Stanford UP, 1995. p. 354-398.

MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 44, p. 107-136, 1988.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timoty. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo***:* quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 107p.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.

_____ . **Sistemas partidários em novas democracias:** o caso do Brasil. Porto Alegre;Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001. 420p.

MAIR, Peter. Há um futuro para os partidos?. **Política Democrática**, Brasília, Fundação Astrogildo Pereira, n. 0, p.147-160, out./dez. 2000.

_____ . Parameters of Change. In: MAIR, Peter (Ed). **The West European party suystem**. New York: Oxford, 1990.

_____. Party organizations: from civil society to the state. In: KATZ, Richard; MAIR, Peter (Eds.). **How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies**. London: Sage, 1994. p.1-22.

MAIS do que discurso, propostas e combate. **O Trabalho**, São Paulo, n. 248, p. 11, 10 de out. 1985.

MARQUES, J. Luiz. **Rio Grande do Sul a vitória da esquerda**. Petrópolis: Vozes, 1998. 125p.

MARANHÃO, Ricardo. **Os trabalhadores e os partidos**. São Paulo: Editora Semente, 1981. 147p.

MARIA Luiza fora do PT. **Afinal,** São Paulo, 3 de mai. 1888. p.4.

MARICATO, Ermínia. **Enfrentando desafios:** a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo da USP, 1997. 106p. (Tese, Livre Docência).

_____ . Experiências de administração popular. **Cese Debate**, Salvador, n. 1, p.23-28, 1991. Depoimento de Ermínia Maricato.

_____ . Habitação em foco – Estado e movimentos populares organizando uma interlocução. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 146, p.10-19, jul.ago. 1993.

_____ . Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. 141p.

MARONI, Amnéris. **A Estratégia da Recusa (análise das greves de maio/78)**. São Paulo: Brasiliense, 1982. 135p.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente**. Recife: Litteris, 1989. 204p.

MEIRA, Ana Lúcia. Preservação do patrimônio cultural e participação: a experiência de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 161-173.

MELHEM, Célia Soibelmann. **Política de botinas amarelas:** o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988. São Paulo: Hucitec, 1998. 326p.

MELO, Carlos Alberto Furtado de. **Imprensa e democracia**: a transformação da Folha de São Paulo e a criação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: PUC-SP, 1996. 214p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais).

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio Miceli (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** . São Paulo;Brasília: Editora Sumaré;ANPOCS;CAPES, 1999. p.59-99.

MELO NETO. **Organização popular:** a construção do conceito de partido no partido dos trabalhadores –PT. João Pessoa: Universitária/UFPB, 1998. 101p.

MENEGAT, Elizete M. **"Coragem de mudar":** fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, 1995. 168p. (Dissertação, Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

_____ . Fios condutores da participação popular em Porto Alegre: elementos para um debate. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 67, p. 34-40, dez. 1995a.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político de 1995. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.151-172.

_____. Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1995). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 1996, Caxambu/MG. 1 disquete.

_____ . **Partidos e governos no Brasil contemporâneo, (1985-1997).** São Paulo: Paz e Terra, 1998. 205p.

_____ . **PT:** a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 228p.

MINAS: Encontro Estadual consolida o partido. **Em Tempo**, São Paulo, 3 a 16 abr. 1980. p.5.

MOESCH. Marutschka Martini. Política municipal de turismo: novos patamares de gestão em Porto Alegre. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 173-179.

MOISÉS, José Álvaro. **Cenas de políticas explícitas:** descaminhos de uma longa transição política. São Paulo: Marco Zero, 1986. 151p.

_____ . Partido de massas: democrático e socialista. In: SADER, Emir (Org.). **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986a. p.177-189.

_____. Poder local e participação popular. In: DALLARI, Pedro (Org.). **Política municipal**. Porto Alegre:

Mercado Aberto, 1985. p. 11-26.

MORAES, Lincoln. O Marxismo e a Participação no Estado Capitalista. **Vivência**, Natal, v.6, n.1, p. 159-182, jan-jun. 1993.

MOSTRAR a cobra e mostrar o pau. **Em Tempo**, São Paulo, 3 a 16 abr. 1980. p.6.

MOTA, Luiz Henrique; CASTRO FILHO, Eno Dias de. A Esquerda e a Saúde no Governo de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso Genro (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no Governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 87-90.

MOURA, Gilney Luiz de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do Município de Porto Alegre – gestão 1989 – 93. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 23–41, jul./ago. 1997.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas:** Tendências à Renovação na Gestão Local. Salvador: Núcleo de Administração da UFBA, 1997. 255p. (Tese, Doutorado em Administração Pública).

MOURA, Maria Suzana; PEREIRA, Simone Ambros. Porto Alegre: o Orçamento Municipal em discussão. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 31-34, ago. 1990.

MOURA, Suzana. Governo local e participação popular, ideário e prática. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João F. **Estudos urbanos:** Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. p. 279-288.

_____ . Ideário e Prática da Participação Popular no Governo Local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia Fischer (Org.). **Poder local:** governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993a. p.181-190.

_____ . **Limites à participação popular na gestão da cidade:** a experiência do projeto de lei dos conselhos em Porto Alegre. Porto Alegre: Faculdade de Arquitetura da UFRGS, 1989. 214p. (Dissertação, Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

_____ . Perspectivas de Democratização da Gestão Municipal. In: OLIVEIRA, Naia; BARCELLOS, Tanya (Org.). **O Rio Grande do Sul urbano**. Porto Alegre: FEE, 1990. p. 43-54.

MOVA. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, 1998. 101p.

MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Marco Antônio. Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares. **Pólis**, São Paulo, n. 4, 1991. 49p.

MUDANDO o conceito de educação. **Boletim Nacional do PT**, São Paulo, n. 47, out. 1989.

MULLER, Gustavo. Política municipal para os portadores de deficiência. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

MUSZYNSKI, Judith. As razões de um resultado surpreendente: a vitória de Luiza Erundina. **Textos Idesp,** São Paulo, 35, 1989. 32p.

_____. Cultura Política, Democracia e Eleições. In: LAMOUNIER, Bolívar et. al. **Cem anos de eleições presidenciais**. Textos Idesp, São Paulo, 36, 1990. p.17-24.

MUTIRÃO e autogestão, uma prática bem sucedida. **Em destaque**, São Paulo, n. 2, p. 47-51, mai. 1996.

NATALI, João Batista. Três disputam sucessão de Suplicy em SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de dez. 1990. p. A-4.

NATIVIDADE, Maria Oliveira. **Práxis política e cultura democrática:** o discurso dos militantes petistas do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, 1996. 253P. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

NAVARRO, Zander. Uma Análise do orçamento participativo: sua implantação e desenvolvimento. In: GENRO, Tarso Genro (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no Governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 179-235.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 128p.

_____ . **Sistema eleitoral e reforma política**. Rio de Janeiro: Foglio, 1993. 120p.

NORDESTE mineiro. Encontro de Movimentos Populares. **Em Tempo**, São Paulo, 6 a 19 mar. 1980. p.6.

NOTA oficial do Partido dos Trabalhadores. **PT Ceará**, Fortaleza, p. 2, abr. 1988.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. PT: dilemas da burocratização. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 35, p. 217-237, mar. 1993.

NÚCLEO de ciência e tecnologia. A cidade e a reforma urbana. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

NÚCLEO DA saúde. Por uma Porto Alegre com saúde. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

NÚCLEO de ciência e tecnologia. Ciência e tecnologia. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992a.

NÚCLEO de ciência e tecnologia. Saneamento integrado. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992b.

NÚCLEO DOS economistas do PT. Por uma administração popular das finanças públicas municipais. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

O ARROCHO treme nas bases do ABC. **Escrita Ensaio,** São Paulo, v.4, n.7, p. 37-88, abr. 1980. Debate com trabalhadores das bases do Sindicato de São Bernardo.

O "GOVERNO dos Trabalhadores" e o trabalho nos bairros. **Em Tempo**, São Paulo, 1 a 14 mai. 1980. p.4.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386p.

OLIVEIRA, Francisco de. Da paixão de Poulantzas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, 1982.

_____ . O PT é duplamente revolucionário. **Em Tempo**, São Paulo, 7 a 21 fev. 1980. p.4. Entrevista concedida a Flávio Andrade.

_____ . O surgimento do antivalor. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.22, out. 1988.

_____ . Qual é a do PT? In: SADER, Emir (Org.). **E agora PT?** caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 9-34.

OLÍVIO Dutra, de Porto Alegre, foi o que mais caiu em popularidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 de jul. 1990. p. C-5.

O PODER em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554 - 1992. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo; Cortez, 1992. 159p.

"O PT CONCLAMA o povo à luta." **Em Tempo**, São Paulo, 17 a 30 abr. 1980. p.4.

OS BONS resultados de um movimento. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, ago. 1991. p. 3.

OS PARTIDOS e as eleições de 1982. **O Povão**, Recife, 25 de nov. a 10 de dez. 1981. p.2.

OS PREFEITOS reclamam da ajuda federal. **O Poti,** Natal, 22 de jun. 1986. p.1.

OUTROS Projetos. **Informe Direto**, Porto Alegre, p. 8, jun. 2000.

OZAÍ, Antônio. **Partido de massa e partido de quadros:** a social-democracia e o PT. São Paulo: CPV, 1996. 186p.

PALOCCI, Antonio et al. **Os desafios do governo local:** o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. 127p.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial, 1990. 510p.

PANTALEÃO, Milton. Consolidando uma política de desenvolvimento econômico, trabalho e tecnologia. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 55-65.

PARENTE, Josênio C. **Construindo a hegemonia burguesa:** as eleições municipais de 1988 no Ceará. Fortaleza: Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais: Mestrado em Sociologia, 1992. 50p. (Série Estudos e Pesquisas, 21).

_____ . **Institucionalização do PT:** considerações sobre o partido no Ceará. Fortaleza: Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais: Mestado em Sociologia, 1995. 29p. (Série Estudos e Pesquisas, 29).

PARTIDO dos Trabalhadores: resoluções de encontros e congressos. São Paulo: Diretório Nacional do PT: Fundação Perseu Abramo, 1998. 703p.

PARTIDO dos Trabalhadores: resoluções do 5° e do 7° Encontros Municipais de São Paulo. São Paulo: Diretório Municipal de São Paulo, 1993.

PASSETTI, Edson. **Conversação libertária com Paulo Freire.** São Paulo: Imaginário, 1998. 120p.

PASSOS, Sônia Maria; SILVA, José Valdir Rodrigues da. Assistência social – desafio à exclusão. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 113-116.

PATARRA, Ivo. **O governo Luiza Erundina:** cronologia de quatro anos de administração do PT na cidade de São Paulo, de 1989 a 1992. São Paulo: Geração, 1996. 589p.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161p.

PAULA, João Antônio. O PT e o parlamento. Quem são os "amigos do povo"? **Em Tempo**, São Paulo, 20 mar. a 2 abr. 1980. p.3.

PAZ, Elaine. O papel da Secretaria de Governo na Administração Popular. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 147-151.

PEDROSA, Mário. **Sobre o PT**. São Paulo: Ched, 1980. 116p.

PEILANDA, Nise; MACHADO, Rita de Cácia. Concepção de educação. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

PINHEIRO, Jair. **Burocracia estatal e interesses de classes e corporativos:** um estudo da Prefeitura Municipal de São Paulo no período 1989-1992. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, 1995. 198p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais).

PINTO, Valeska Peres. A vitrine do ABC. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 3, p. 11-15, jun. 1988.

_____. Governo Luiza Erundina. São Paulo, 2000. Membro da direção do PT em São Paulo. Entrevista ao autor.

_____ . Prefeitura de Fortaleza: administração popular. **Pólis**, São Paulo, n. 6, 1991. 52p.

_____ . Os desafios do PT em Diadema. **Desvios**, São Paulo, n. 4, jul. 1985.

PIZZORNO, Alessandro. Parties in pluralism. In: MAIR, Peter (Ed). **The West European party system**. New York: Oxford, 1990. p.61-72.

PLENÁRIAS populares. **Jornal de Fortaleza**, Fortaleza, jun. 1987. p.15.

POLÍCIA indicia ex-presidenteda CMTC em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 jan. 1991. p.C-3.

POLÍTICA míope provoca debandada no PT. **Tribuna da Luta Operária**, São Paulo, 17 a 23 jun. 1985. p.4.

PONTE JÚNIOR, Osmar de Sá. **Dualidade de poderes:** uma mal-estar na cultura política da esquerda. São Paulo: Anablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2000. 140p.

PONT, Raul. **A estrela necessária**. Porto Alegre: Veraz, 2002. 243p.

_____ . Aprofundar a democracia e garantir o papel regulador do Estado. In: PALOCCI, Antonio et al**. Desafios do Governo Local:** o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 46-52.

_____ . **Breve história do PT. 1979-1991:** das origens ao 1° Congresso. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. 75p.

_____ . **Da crítica ao populismo à construção do PT**. Porto Alegre: Seriema, 1985. 180p.

_____ . **Democracia, Participação, Cidadania:** uma visão de esquerda. Porto Alegre: Palmarinca, 2000. 175p.

_____ . O papel dos governos petistas no projeto partidário. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 35-45.

_____ . Os governos petistas em Porto Alegre. Porto Alegre, 2000a. Prefeito de Porto Alegre entre 1997-2000. Entrevista ao autor.

_____ . Os perigos da Lei Orgânica. **Em Tempo**, São Paulo, 24 de janeiro a 7 fev. 1980. p.4.

_____ . Porto Alegre e a luta pela democracia, igualdade e qualidade de vida. In: _____ . **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000b. p. 11-26.

PORTO Alegre tem 'dia municipal de prestar contas'. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 1990. p. D-5.

POR UMA ação cultural para a liberdade. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder e nós. In: _____ . et al. **O Estado em discussão**. Lisboa: Edições 70, 1981. P.79-98. (Entrevista a David Kaisergruber).

_____ . **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRALON, Eliana M.; FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no Município e no Estado:** uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998. p. 73-76.

PREFEITA critica PSDB em discurso na Sé. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 out. 1990. p.B-4.

PREFEITA entrou em choque com setor de ônibus. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de nov. 1988. p. A-11.

PREFEITO petista aconselha Maria. MARIA Luiza fora do PT. **O Povo**, Fortaleza, 3 de jan. 1886. p.2.

PREFEITURA anuncia contratação de 2.903 funcionários sem concurso**. Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de jul. 1990. p. A-5.

PREFEITURA de Fortaleza: Administração Popular. Ação de Governo. Fortaleza: 1987. 41p.

PRÉ-PROGRAMA DE GOVERNO. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

PROGRAMA de Ajuda Mútua (mutirões). **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, n. 79, p. 3, primeira quinzena mar. 2000.

PROGRAMA de Governo para a Terceira Gestão da Administração Popular em Porto Alegre. Prefeito Raul Pont e Vice José Fortunati, Porto Alegre: Comissão Municipal de Programa de Governo, 1996.

PROJETO de 'tarifa zero' é populista, diz vereador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 set. 1990. p.D-3.

PROPOSTAS de programa para a área de desenvolvimento econômico para Porto Alegre. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 330p.

PSDB quer sustar propaganda da tarifa zero. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 dez. 1990. p.C-4.

PESSIN, Liane; PAULON, Simone Mainiere. Relações de trabalho e a política de recursos humanos: desconstituindo a lógica da centralização. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p. 103-112.

PIOVESAN, Maria Cristina Utzig. Carris: uma empresa pública qualificada. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 101-109.

POZZOBON, Regina Maria. **Os desafios da gestão municipal democrática – Porto Alegre**. São Paulo: Pólis, 1998. 51p.

PRC decide pela autodissolução. **Boletim Nacional do PT**, São Paulo, n° 47, out.1989, p. 3.

PRÊMIO Prefeito Criança. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças, 2000. 66p.

PT CONQUISTA bases na Freguesia do Ó. **Movimento**, São Paulo, 8 a 14 set. 1980. p.4.

PT ENFRENTA sua pior crise política no Sul. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 1990. p. B-6.

PT se profissionaliza, cresce e se afasta dos movimentos sociais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2002. p.16.

PT Vivo. Documentos Políticos (1985-1990). São Paulo: 1991. 91p.

QUEDA-DE-BRAÇO: Olívio Dutra intervém nas empresas de ônibus. **Veja**, São Paulo, 22 de fev. 1989. p. 30.

RAUBER, Vicente. Mais e melhores moradias. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da Cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 129-131.

REFORMA administrativa em São Paulo: proposta de novo modelo de estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 30, p.71-81, 1990.

REIS, Fábio Wanderley; CASTRO, Mônica Mata Machado de. Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, n. 26, p.81-131, 1992.

REIS, João Pedro Rodrigues dos. A Procuradoria numa administração participativa. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da Cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 107-111.

RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista de Administração Páblica**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 28-46, jan./mar. 1993.

RIZZOTTI, José Roberto. **Orçamentos públicos municipais:** comparativo das execuções orçamentárias das Cidades de Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR) (1989-1996). São Paulo: Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da FGV-SP, 1999. 114p. (Dissertação, Mestrado em Administração Pública).

ROBERTS, Geoffrey K. **Dicionário de Análise Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

ROCHA, Ronald. Democracia profana. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 11, p. 43-46, ago. 1990.

RODRIGUES, Flávio Jorge; PEREIRA, Márcia Accorci; PONTUAL, Pedro. Participação popular na administração municipal de São Paulo. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 54, p. 20-25, ago. 1992.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **CUT:** os militantes e a ideologia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 143p.

_____ . Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 41, p.78-90, mar. 1995.

_____ . **Partidos e sindicatos:** escritos de sociologia política. São Paulo: Ática, 1990a. 151p.

_____ . **Partidos, Ideologia e Composição Social:** Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002. 235p.

RODRIGUES, Luiz Alberto dos Santos. Comissão tripartite: uma nova forma de gerir o ingresso de pessoal na administração pública. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofício, 1997. p. 117-118.

RODRIGUES, Raimundo; CAROPRESO, Álvaro; RUY, José Carlos. **Eleições pós-64**. São Paulo: Global, 1984. 126p.

RODRIGUES, Rejane et al. Por uma política para o esporte, lazer e recreação no futuro governo da administração popular. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

RODRIGUES, Rejane Penna. Construindo o esporte e o lazer numa perspectiva cidadã. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 181-186.

_____ . Uma secretaria para o esporte e o lazer na rua. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 153-155.

ROLIM, Marcos. O futuro como referencial. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.6, p.52-54, abr.mai.jun. 1989.

ROLNIK, Raquel. Governar São Paulo: primeiros passos da gestão Luiza Erundina. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 21-30, ago. 1990. Entrevista a Haroldo Baptista de Abreu.

ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lucio; SOMEKH, Nadia (Eds). **São Paulo:** crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, [199.]. 215p.

ROLNIK, Raquel. **La experiencia de la descentralizacion en San Pablo**. Montevideu: Intendencia Munnicipal de Montevideo; Centro de Información de Estudios del Uruguay, 1990a. 31p.

_____. Sobre o governo de Luiza Erundina. São Paulo, 2000. Coordenadora da Secretaria de Planejamento do governo Luiza Erundina em São Paulo. Entrevista ao autor.

ROSA, Miriam Suzete de Oliveira. **Educação em saúde nos serviços de saúde:** falácia, realidade ou utopia? Porto Alegre: Faculdade de Educação da UFRGS, 1989. 124p. (Dissertação, Mestrado em Educação).

ROTARY investe em alfabetização. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 40, 12 nov. 2000.

RUSCHEINSKY, Aloísio. **Movimento de moradia e Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1996. 301p. (Tese, Doutorado em Sociologia).

SADEK, Maria Teresa. Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 17, p.111-152, jul. 1989.

SADER, Emir. O que é que está escrito na estrela? In: _____ . **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.153-176.

SADER, Emir. **Governar para todos:** uma avaliação da gestão Luiza Erundina. São Paulo: Página Aberta, 1992. 135p.

SALLUM Jr., Brasílio; GRAEFF, Eduardo; LIMA, Elisabeth Gomes de. Eleições presidenciais e crise do sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, p.69-87, out./nov./dez. 1990.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Depende da gente. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.6, p.2-4, abr.mai.jun. 1989.

_____ . O PT na encruzilhada. In: SADER, Emir (Org.). **E agora, PT?** Caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.111-140.

SÁNCHEZ, Félix Ramon Ruiz. Modo petista de governar: apontamentos para um debate sobre o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 2, p. 101-110, 1 semestre de 1997.

_____ . **O desafio da participação:** trajetória da proposta de participação popular na gestão petista de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, 1997. 107p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais).

SANTANNA, Rogério. INFOVIA – a infra-estrutura do futuro. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 73-75.

SANTOS, Adão Clóvis M. dos. Os governos petistas em Porto Alegre. Porto Alegre. Porto Alegre, 2000. Coordenador Social do Departamento da Habitação de Porto Alegre (DEMHAB) do governo Olívio Dutra. Entrevista ao autor.

_____ . [Sobre o conselho político Frente Popular no DEMHAB: proposta para discussão]. Porto Alegre, set. 1989. 4p. Mimeografado.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ . **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

SANTOS, Rogério Santanna dos. E nós que éramos os feios, sujos e malvados ... In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 125-

SAÚDE e administração popular: propostas para um novo mandato em Porto Alegre. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

SCHMIDT, Davi Luiz. **A "desidiotização" da cidadania:** a formação do cidadão para a coisa pública, através de sua participação no processo de orçamento participativo de Porto Alegre entre 1989 e 1992. Porto Alegre: Faculdade de Educação da UFRGS, 1989. 202p. (Dissertação, Mestrado em Educação).

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil**: (1945-2000). Rio de Janeiro: Zahar, 2000. 94p.

SCHULLER, Fernando. Cultura. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

SECRETÁRIOS pedem demissão em apoio à decisão do PT. **PT Ceará,** Fortaleza, p. 3-4, abr. 1988.

SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. Brasília; São Paulo: UnB; Imprensa Oficial do Estado, 2000. 173p.

SELL, Adeli. O PT de Porto Alegre. Porto Alegre, 2000. Vereador do PT de Porto Alegre entre 1997 a 2000. Entrevista ao autor.

SHULER, Luís Fernando; ULRICH, Lenora. Conceito de saneamento renovado. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da Cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 119-123.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. **Democracia e participação política:** o Partido dos Trabalhadores e o Conselho Municipal de Orçamento na administração de Chico Ferramenta (1989-1992). Belo Horizonte: Departamento de Sociologia da UFMG, 1993. 265p. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).

SILVA, Flávio José Helmann. A política habitacional no 3° mandato da Administração Popular. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 153-164.

SILVA, José Airton Félix Cirino. **Icapuí:** uma história de lutas. Fortaleza: [199.].

SILVA, Luís Inácio da. As greves se alastrarão por todo o Brasil. **Cadernos do Presente 2**: greves operárias (1968 – 1978), Belo Horizonte, São Paulo, p. 73-76, jul. 1978. (Entrevista concedida João Batista dos Mares Guia e Maizé Trindade).

_____ .**Lula:** entrevistas e discursos. Guarulhos: Ed. Repórter de Guarulhos, 1981. 393p.

_____ . Um sistema educacional a serviço dos interesses e necessidades da classe trabalhadora. In: DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1989. p.59-62.

SILVA, Ricardo Toledo. Projeto Cidade Constituinte – Porto Alegre: o desafio de uma nova prática de planejamento. In: SPINK, Peter Spink; CLEMENTE, Roberta (Orgs.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SILVEIRA, Alair. Empresários de Porto Alegre e administração petista. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Novos marcos relacionais*, in Marcello Baquero (org.). **A lógica do processo eleitoral em tempos modernos**. Porto Alegre; Canoas: UFRGS; Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997. p. 37-57.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular:** a etnografia de um caso. São Paulo: MarcoZero/ANPOCS, 1992. 193p.

SINGER, André. **O PT**. São Paulo: Publifolha, 2001. 98p.

SINGER, Paul. Economia solidária: Mondragon uma experiência de cooperação autogestionária. In: PONTE JÚNIOR, Osmar de (Org.). **Mudanças no mundo do trabalho:** cooperativismo e autogestão. Fortaleza: Expressão, 2000. p. 15-40.

_____ . **Um governo de esquerda para todos:** Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Brasiliense, 1996. 262p.

SISTEMA de compra deixa margem à corrupção, diz ex-diretor da CMTC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 set. 1990. p.C-5.

SOARES, Airton: o PT não pode perder tempo. **Em Tempo**, São Paulo, 7 a 21 jan. 1980. p.5. Entrevista concedida a Flávio Andrade.

SOUSA, Maria Tereza Sadek de. **Concentração industrial e estrutura partidária:** o processo eleitoral no ABC (1966-1982). São Paulo: Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1984. 291p. (Tese, Doutorado na área de Ciência Política).

SOUZA, Célia de. É o PT no governo de Fortaleza. **Em Tempo**, São Paulo, dez. 1985. p. 5.

SOUZA, Isabel Ribeiro de Oliveira Gómez. **Trabalho e política:** as origens do Partido dos Trabalhadores. Petrópolis: Vozes, 1988. 139p.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. **Educação e Política:** o Projeto de Educação do partido dos trabalhadores e a constituinte de 1988. João Pessoa: Universitária/UFPB, 1988. 125p.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990. 178p.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de; KUGUELMAS, Eduardo. Eleições 82. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 2-7, abr. 1983.

SOUZA, Ubiratan de. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso; _____. (Orgs.). **Orçamento Participativo:** a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 43-95.

_____ . Orçamento participativo, do município ao estado. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 71-81.

_____ . Orçamento participativo e a radicalização da democracia. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997a. p. 253-267.

SPINK, Peter. Descentralização: luto ou luta? In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local:** governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 65-88.

STIGGERS, Marco Paulo. Participação Popular na Gestão do Espaço Público de Lazer: um Caminho Percorrível na Construção da Utopia Democrática. In: MARCELINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas setoriais de lazer:** o papel das prefeituras. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 117-133.

SUPLICY, Eduardo Matarrazzo; OLIVEIRA, Chico de; SINGER, Paul. **O Partido dos Trabalhadores e a Economia.** São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Grupo de Trabalho da Comissão Nacional, {198.}. 16p. (Texto para debate, 2).

TEIXEIRA, Carmen Fontes; MELO, Cristina (Orgs.). **Construindo distritos sanitários:** a experiência da cooperação italiana o Município de São Paulo. São Paulo; Salvador: Hucitec; Cooperação Italiana em Saúde, 1995. 107p.

TER candidato à Presidência é meta do PT. **O Povo**, Fortaleza, 3 de jan. 1986, p. 2.

III CONGRESSO DA CIDADE, 2000, Porto Alegre. **Resoluções**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000. 107p.

TODESCHINI, Carlos Atílio. PT do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1999. Secretário de Assuntos Institucionais do PT do Rio Grande do Sul. Entrevista ao autor.

TOLEDO, Caio Navarro de. As esquerdas e a redescoberta da democracia. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.127-136.

TONI, Jackson de et al. Programa para a áreade transporte e circulação: construir um serviço de transporte com qualidade. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

TONOLLIER, Odir Alberto Pinheiro. A política fiscal em Porto Alegre. In: PONT, Raul (Coord.). **Porto Alegre:** uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000. p. 35-44.

TORRES, Carlos Alberto. **Pedagogia da luta:** da pedagogia do oprimido à escola pública popular. Campinas, SP: Papirus, 1997. 197p.

TROTSKY, Leon. **Programa de Transição para a Revolução Socialista**. 2.ed. Lisboa: Antídoto, 1978. 145p.

UMA VISÃO crítica da reforma administrativa. Porto Alegre: Coordenação de Campanha – PT; Secretaria de Políticas Públicas CDM/PT, 1992.

UM NOVO manifesto: PT acelera sua articulação. **Em Tempo**, São Paulo, 10 a 16 jan. 1980. p.6.

USINA de reciclagem de plástico será a primeira do Estado. **Porto Alegre Agora**, Porto Alegre, n. 82, p. 1, segunda quinzena abr. 2000.

UTZIG, José Eduardo. A captação de recursos e o segundo governo. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Ares e Ofícios, 1997. p. 157-160.

UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil (Org.). **Habitat:** as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p.51-57.

UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da Cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997a. p. 27-49.

VACAREZZA, Cândido. Quebrar o *status quo* e eleger Lula. **Teoria & Debate**, São Paulo, n.6, p.49-51, abr.mai.jun. 1989.

VALENZUELA, Arturo. A opção parlamentarista para a América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 55-71, set. 1991.

VANNUCHI, Paulo. Adeus às armas? **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 11, p. 38-42, ago. 1990.

VARES, Luiz Paulo de Pilla; MORAES, Margarete Costa. A cidade e a cultura. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 83-86.

VARES, Sônia Pilla. Uma escola viva e participativa. In: GENRO, Tarso Genro (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no Governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 145-147.

VEREADORES de SP vão a plenário decidir sobre o acordo com a Shell. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 marc. 1989. p. C-3.

VERLE, João; MUZELL, Paulo. Receita e capacidade de investimento da Prefeitura de Porto Alegre, 1973-92. In: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre:** o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994. p. 13-26.

VILARINO, Maria da Graça de Andrade; NUNES, Marion Kruse. **Carris 120 anos**. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura da Prefeitura de Porto Alegre, 1992. 104p.

VILLAS-BÔAS, Renata. São Paulo: conflitos e negociações na disputa da cidade. **Pólis**, São Paulo, n. 23, 1995. 74p.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. As políticas urbanas e lutas pela habitação. In: BÓGUS, Lucia Maria M.; _____ . (Orgs.). **A luta pela cidade em São Paulo**. São Paulo, Cortez, 1992. p. 53-80.

WARE, Alan. **Citizens, parties and the State:** a reappraisal. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

WEIMER, Gunter. A capital do positivismo. In: PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João F. (Orgs.). **Estudos urbanos:** Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993. p. 119-132.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984. 133p.

WEFFORT, Francisco; MOISÉS, José Álvaro. As greves de 1968 e as atuais: uma comparação. **Cadernos do Presente 2:** greves operárias (1968-1978), Belo Horizonte, p. 63 –66, jun. 1978. (Entrevista concedida a Guido Mantega).

WILDERODE, Daniel Julien Van. Operações interligadas: engessando a perna de pau. **Pólis**, São Paulo, n. 29, p. 43-55, 1997.

ZAMIN, Tulio. Uma empresa pública modelo. In: GENRO, Tarso (Coord.). **Porto da cidadania:** a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 149-152.